

REKENHOF

De bestuursovereenkomsten van de openbare instellingen van sociale zekerheid

Een beheersinstrument voor de Staat

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

Brussel, maart 2005

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.

Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen
of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.

wettelijk depot	D/2005/1128/2
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02 551 81 11
fax	02 551 86 22
Internetsite	www.rekenhof.be



REKENHOF

De bestuursovereenkomsten van de openbare instellingen van sociale zekerheid

Een beheersinstrument voor de Staat

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van
Volksvertegenwoordigers*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof
van 16 februari 2005*

Gebruikte verwijzingen

Voor de leesbaarheid wordt verstaan onder:

- 'de wet van 26 juli 1996': de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels;
- 'het koninklijk besluit van 3 april 1997': het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels;
- 'het koninklijk besluit van 14 november 2001': het koninklijk besluit van 14 november 2001 tot regeling van de benoemingsvoorwaarden en de uitoefening van de opdracht van de regeringscommissarissen bij de openbare instellingen van sociale zekerheid;
- 'het globale evaluatieverslag van de 27e maand': het evaluatieverslag van de eerste bestuursovereenkomst waarin is voorzien door artikel 8, § 4, 2e lid, van het koninklijk besluit van 3 april 1997, dat door de toezichthoudende minister moet worden opgesteld ter attentie van de Ministerraad in de loop van de 27e maand na de inwerkingtreding van die overeenkomsten;
- 'OISZ': openbare instelling(en) voor sociale zekerheid.

Structuur van het verslag

Het verslag bestaat uit:

- een samenvatting waarin de audit en de voornaamste resultaten ervan worden voorgesteld;
- een synthetisch verslag waarin naast schets van de context ook de belangrijkste vaststellingen en aanbevelingen van de audit voorkomen;
- een gedetailleerd verslag.

De structuur van het synthetische verslag en die van het gedetailleerde verslag zijn dezelfde. In het gedetailleerde verslag vindt de lezer die dat wil, omstandigere informatie.

Samenvatting

Het Rekenhof heeft onderzocht of de Staat het proces van contractmanagement, ingevoerd bij de wet van 26 juli 1996, beheerst. Via het sluiten van bestuursovereenkomsten wilde de wetgever het efficiënte beheer van de openbare instellingen voor sociale zekerheid (OISZ) verbeteren, door die instellingen meer verantwoordelijkheid te geven en ze te verplichten rekenschap af te leggen over hun prestaties.

Het contractmanagement werd geëvalueerd aan de hand van normen en best practices die uitgaan van de ideale situatie. Het onderzoek heeft ernaar gestreefd de sterke en zwakke punten bloot te leggen, om zo de Staat verbeteringsstrategieën te bieden om dit nieuwe sturingsinstrument beter te benutten.

Vanuit die logica toont het onderzoek aan dat de Staat zijn rol als medecontractant niet ten volle heeft kunnen spelen, noch bij de onderhandelingen over de verbintenissen van de OISZ, noch bij de vaststelling van de middelen en de opvolging van de realisatie van de doelstellingen. De Staat is bovendien nog altijd niet bij machte om de onderhandelingen over de tweede serie bestuursovereenkomsten volledig te beheersen.

De eerste overeenkomsten pasten weliswaar binnen een leerproces, maar lieten de Staat niet toe de zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de werking van de OISZ, en uiteindelijk de dienstverlening aan de sociaal verzekerde, te beoordelen. Om die doelstelling, die het uiteindelijke streefdoel van deze nieuwe bestuurstechniek is, te bereiken, moeten alle overeenkomsten op een homogene en afdoende manier worden uitgewerkt, onderhandeld en opgevolgd.

Door een onnauwkeurige reglementering, inzonderheid in verband met de rol van de Staat, en gezien de geringe beschikbare middelen, konden de vertegenwoordigers van de Staat niet beschikken over de nodige georganiseerde steun en de nodige richtlijnen en normen. Evenmin konden ze de kwaliteit van de doelstellingen en indicatoren die de OISZ voorstelden, nagaan en de eerste overeenkomsten doeltreffend opvolgen. Bovendien werd pas recent begonnen met een gestructureerde documentatie van het proces. Die elementen verklaren waarom het optreden van de Staat zo uiteenlopend was van contract tot contract. Die elementen kunnen bovendien het leerproces op het spel zetten. Het Rekenhof wenst echter te onderstrepen welke inspanningen recent werden geleverd, met name door de nieuwe diensten van de FOD Sociale Zekerheid, om het proces organisatorisch beter te beheersen.

Op basis van de vaststellingen en in de geest van de leercyclus die het proces kenmerkt, werden aanbevelingen geformuleerd en werd een referentiekader als bijlage opgenomen om de Staat te helpen een continue en regelmatige monitoring van het contractmanagement in te voeren. Dat referentiekader kan, met enkele aanpassingen, ook voor iedere dienst van nut zijn die een systeem voor prestatie-meting moet ontwikkelen.

Inhoud

Samenvatting	3
DEEL 1 SYNTHETISCH VERSLAG	5
Inleiding	5
1 Rol van de Staat	6
2 Kwaliteit van de bestuursovereenkomsten	7
3 Opvolging en de evaluatie van de bestuursovereenkomsten	8
Aanbevelingen	9
Reacties van de betrokken administraties	10
DEEL 2 GEDETAILLEERD VERSLAG	11
Inleiding	11
Draagwijdte van het onderzoek	11
Methodologie	11
Algemene context	12
1 Rol van de Staat	17
1.1 De Staat en zijn optredende partijen	17
1.2 Bewaren van de documenten	22
2 Kwaliteit van de bestuursovereenkomsten	23
2.1 Bepalen van de middelen	23
2.2 Bepalen van de doelstellingen en indicatoren	25
3 Opvolging en evaluatie van de bestuursovereenkomsten	30
3.1 Opvolging en evaluatie	31
3.2 Beheersgegevens	34
3.3 Herziening van de bestuursovereenkomst	35
Bijlage A Methodologie	37
Bijlage B Bestuursovereenkomsten: normen en best practices	38

DEEL 1 SYNTHETISCH VERSLAG

Inleiding

- 1 De wet van 26 juli 1996 heeft tot doel de instellingen van openbaar nut van sociale zekerheid een grotere verantwoordelijkheid te verlenen. Deze wet, die werd uitgevoerd door het koninklijk besluit van 3 april 1997¹ en die haar oorsprong vindt in een verzoek van die instellingen, bepaalt dat bestuurs-overeenkomsten worden gesloten tussen die instellingen en de Staat. Elke partij verbindt zich ertoe een aantal verplichtingen na te leven die in overleg zijn vastgelegd. Zodra de bestuursovereenkomst is gesloten, wordt de instelling een OISZ (openbare instelling van sociale zekerheid) geregeld door het kb van 1997.

Het besturen via overeenkomsten, hierna 'contractmanagement' genoemd, houdt in dat de OISZ rekenschap moeten afleggen over de uitvoering van de opdrachten die voortvloeien uit het sociale beleid en die de Staat aan hen heeft gedelegeerd.

De Staat van zijn kant vervult voortaan een dubbele rol: enerzijds moet hij het sociale beleid uittekenen en evalueren en anderzijds moet hij toezien op de resultaten van de activiteiten van de OISZ, die dat beleid uitvoeren, en moet hij die resultaten evalueren aan de hand van het nieuwe sturingsinstrument dat deze bestuursovereenkomsten zijn.

Om deze nieuwe opdracht te kunnen uitvoeren, moet de Staat het proces van contractmanagement onder controle hebben. Hij moet over de ontwerpovereenkomst kunnen onderhandelen op voet van gelijkheid met de medecontracterende instelling en een objectief en relevant oordeel kunnen uitbrengen over de verwezenlijking ervan.

De bestuursovereenkomsten van de eerste tien instellingen zijn op 1 januari 2002 in werking getreden en de vijf volgende op 1 januari 2003.

Het onderzoek heeft tot doel na te gaan of de Staat het beheersinstrument dat het contractmanagement in feite is, beheerst.

¹ Dit koninklijk besluit werd bekrachtigd door de wet van 12 december 1997 (zie voetnoot 7).

1 Rol van de Staat

De Staat en zijn vertegenwoordigers

- 2 Het goedkeuren van een bestuursovereenkomst verplicht de OISZ ertoe rekening af te leggen over hun prestaties. Dat impliceert dat de Staat zijn rol aanpast. In plaats van het traditionele toezicht uit te oefenen, gaat hij een partnerschap aan.

De Staat heeft zijn rol en die van zijn vertegenwoordigers echter niet duidelijk gedefinieerd in de reglementering of via richtlijnen. Daaruit volgt dat de rol van de Staat varieert van de ene overeenkomst tot de andere en dat het proces niet onder controle is. Een ander gevolg is dat de OISZ en de vertegenwoordigers van de Staat de rol van de Staat in het kader van de contractuele relaties op uiteenlopende wijze interpreteren.

- 3 De Staat heeft zijn organisatie niet aangepast aan deze nieuwe opdracht. De reglementering dateert nochtans van 1997 en de eerste overeenkomsten zijn op 1 januari 2002 van kracht geworden. Afgezien van enkele recente projecten die nog niet werden geconcretiseerd, is de organisatie van de Staat tot nog toe niet echt geëvolueerd.

In die context heeft de Staat beslist de eerste bestuursovereenkomsten met een jaar te verlengen. Dat moet het mogelijk maken dat over die overeenkomsten op een degelijke manier opnieuw onderhandeld wordt en dat een voldoende tijdsruimte ontstaat om bepaalde organisatiegerichte projecten te implementeren die moeten uitmonden in een betere beheersing van die overeenkomsten. Deze verlenging werd gerealiseerd in artikel 112 van de programmawet van 9 juli 2004.

Bewaring van de documenten

- 4 De Staat heeft geen gecentraliseerde en gestructureerde documentatie van het gehele contractmanagement bijgehouden en mist aldus noodzakelijke gegevens om de lopende overeenkomsten op te volgen en de nieuwe voor te bereiden. Deze toestand is echter recent verbeterd doordat de FOD Sociale Zekerheid centraal gegevens verzamelt over de verwezenlijking van de eerste overeenkomsten, voor het redigeren van het globale evaluatieverslag van de 27e maand (zie § 10).

2 Kwaliteit van de bestuursovereenkomsten

Vaststelling van de middelen

- 5 De middelen voor de OISZ werden niet bepaald naargelang van de verwachte resultaten of de goede uitvoering van de opdrachten. Die toestand beantwoordt niet aan de geest van wat onder contractmanagement dient te worden verstaan. De verklaring hiervan is dat de begroting slechts laat in de onderhandelingen besproken is. Ook ontbrak in de meeste instellingen informatie over de kosten om de opdrachten te verwezenlijken.

Bepaling van de doelstellingen en de indicatoren

- 6 De Staat heeft zich niet systematisch vergewist van de kwaliteit van de doelstellingen en van de indicatoren die de instellingen hadden voorgesteld bij de onderhandeling van de eerste bestuursovereenkomsten. Dat komt onder andere doordat de toezichthoudende overheid zwak georganiseerd is en doordat er geen richtlijnen waren meegedeeld aan de personen die voor de overheid optraden toen over het verwachte kwaliteitsniveau van de bestuursovereenkomsten gedebatteerd werd. De Staat is bijgevolg maar op bescheiden wijze tussenbeide gekomen in de onderhandelingen en de kwaliteit van de bestuursovereenkomsten varieert van instelling tot instelling.
- 7 Opdat de bestuursovereenkomsten objectieve en relevante informatie zouden verstrekken over de werking van de OISZ, is het noodzakelijk dat bij het bepalen van de doelstellingen en indicatoren een zeker aantal kwaliteitsnormen worden gehanteerd. Een leidraad over dat aspect is opgenomen als bijlage B.

Hoewel het proces van de contractsluiting een leerperiode moet doorlopen, kan men niet om de vaststelling heen dat als de Staat zich beter had georganiseerd, elke overeenkomst een minimaal kwaliteitsniveau zou hebben gehad en de sterke en zwakke punten van het contractmanagement voor elke OISZ gestructureerd en objectief hadden kunnen worden aangetoond.

3 Opvolging en evaluatie van de bestuursovereenkomsten

Opvolging en evaluatie

- 8 De reglementering voorziet in een mechanisme om de uitvoering van de bestuursovereenkomst periodiek op te volgen en tegensprekelijk te evalueren. Ze belast daarmee in eerste instantie de regeringscommissarissen. De Staat heeft echter geen richtlijnen voor die opvolging en de evaluatie uitgevaardigd. Dat leidt tot uiteenlopende werkwijzen, een variabele kwaliteit van de opvolgingsverslagen en tot moeilijkheden om de resultaten van de verschillende OISZ in onderlinge vergelijking te analyseren.
- 9 De verplichting om rekenschap af te leggen van de resultaten heeft niettemin als positief resultaat gehad dat er sturingsinstrumenten (boordtabellen) werden ontwikkeld in alle OISZ. Dat is een zeer belangrijk pluspunt van de bestuursovereenkomsten. Daarenboven komt er in alle OISZ progressief een systeem van analytische boekhouding of kostencalculatie tot stand.
- 10 De reglementering legt alleen de verplichting op dat de toezichthoudende minister één globaal evaluatieverslag aan de Ministerraad moet voorleggen, nl. in de 27e maand na de inwerkingtreding van de eerste bestuursovereenkomsten².
De evaluatie in de 27e maand, die begin 2004 is gebeurd, heeft de mogelijkheid geboden systematisch informatie te vergaren alsook een eerste vergelijkende evaluatie uit te voeren. Hoewel dat verslag niet tot doel had de intrinsieke kwaliteit van de overeenkomsten en de contractsluiting te evalueren, heeft het aanbevelingen geformuleerd die een gunstige weerslag zouden kunnen hebben op die kwaliteit.
- 11 De bestuursovereenkomsten worden in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd, vooral om de sociaal verzekerden op de hoogte te brengen. Er is echter niets bepaald voor de bekendmaking van de resultaten van de verwezenlijking van de overeenkomsten.
- 12 De wet voorziet tot slot in de invoering van een systeem van positieve of negatieve sancties die gekoppeld zijn aan de verwezenlijking van de resultaten. De wet werd op dat punt tot nu toe nog altijd niet uitgevoerd.

Beheersgegevens

- 13 De Staat heeft de gegevens vergaard in het kader van de opvolging van de bestuursovereenkomsten, niet op hun betrouwbaarheid onderzocht. Hij heeft dus geen redelijke zekerheid over de kwaliteit van die gegevens.

Herziening van de bestuursovereenkomst

- 14 Het systeem om de bestuursovereenkomsten te herzien, blijkt niet erg soepel toe te passen zodat afgezien van enkele begrotingsaanpassingen, geen wijzigingen in de oogmerken of de doelstellingen zijn aangebracht, hoewel de OISZ op dat vlak bepaalde wensen hadden geformuleerd.

² Dat verslag wordt in het vervolg 'globaal evaluatieverslag' genoemd.

Aanbevelingen

Rol van de Staat bij de bestuursovereenkomsten

- 15 De Staat moet zijn eigen rol en die van zijn vertegenwoordigers in het contractmanagement definiëren via de reglementering en in instructies. Hij moet die rol ook op duidelijke wijze kenbaar maken aan de OISZ. Hij moet bovendien een passende organisatiestructuur uitwerken om het contractmanagement te beheersen. Hij moet zorgen voor een duidelijke coördinatie tussen de verschillende vertegenwoordigers die in zijn naam optreden en het hele proces van contractmanagement gestructureerd en gecentraliseerd documenteren.

Kwaliteit van de bestuursovereenkomsten

- 16 Contractmanagement impliceert dat de middelen die aan de OISZ worden toegekend, worden berekend op basis van de doelstellingen die de bestuursovereenkomst oplegt.
Daartoe moeten binnen de OISZ instrumenten voor beheerscontrole worden ingevoerd (analytische boekhouding of systeem van kostencalculatie) zodat ze rekenschap kunnen afleggen over de zuinigheid en de efficiëntie van het geheel van hun activiteiten.
De bestuursovereenkomsten kunnen enkel als grondslag dienen om de middelen vast te stellen op voorwaarde dat ze voldoende kwalitatief zijn. Ze moeten ook de totaliteit van de activiteiten van de OISZ dekken.
- 17 De kwaliteit van de doelstellingen en indicatoren van de overeenkomsten zouden onderling moeten worden vergeleken. Op die manier kan worden gedefinieerd welk kwaliteitsniveau van de overeenkomsten wordt verwacht. Dat onderzoek moet ook toelaten de overeenkomsten onderling te vergelijken en de gezamenlijke doelstellingen en indicatoren te bepalen voor identieke processen binnen verschillende OISZ. Zo kunnen best practices worden bevorderd.

Opvolging en evaluatie van de bestuursovereenkomsten

- 18 De Staat moet de bestuursovereenkomsten kunnen opvolgen en evalueren. Hij zou zijn inspanningen moeten voortzetten om een ondersteunende dienst en een evaluatiemethodologie te creëren. Hij zou eveneens richtlijnen moeten uitvaardigen die de inhoud van de opvolgings- en evaluatieverslagen kunnen sturen en homogeniseren.
- 19 Om redelijke zekerheid te bezitten over de kwaliteit van de opvolgingsgegevens in de verslagen van de OISZ, zou de Staat in elke instelling moeten kunnen steunen op performante internecontrolesystemen en interneauditdiensten die werken volgens de internationale normen. Hij moet de kwaliteit van die systemen en diensten nagaan.
- 20 De Staat moet in overleg met de OISZ bestuderen in hoeverre de resultaten openbaar moeten worden gemaakt en een beslissing nemen inzake de problematiek van de sancties.
- 21 Het Rekenhof beveelt aan dat de contracterende partijen bijzondere aandacht zouden besteden aan het probleem van de herziening van de bestuursovereenkomsten. Indien nodig moeten ze afspraken maken over hoe die herzieningen het doeltreffendst en op het meest geschikte moment gebeuren.

Reacties van de betrokken administraties

- 22 Het voorlopig verslag van het auditoraat werd voorgelegd aan de betrokken administraties. De FOD Sociale Zekerheid verheugt zich erover dat een groot deel van de aanbevelingen van het Rekenhof overeenstemmen met de aanbevelingen die de FOD zelf had geformuleerd in zijn synthetisch verslag over de uitvoering van de bestuursovereenkomsten 2002-2004.

De FOD beklemtoont evenwel dat het de eerste maal was dat de toezichthoudende ministers en de OISZ bestuursovereenkomsten sloten en dat de contracterende partijen een zeker leerproces moesten en nog altijd moeten doorlopen.

De FOD Sociale Zekerheid benadrukt dat die overeenkomsten voor de sociale-zekerheidssector een toegevoegde waarde hebben opgeleverd. Ze hebben een interne dynamiek op gang gebracht die er op haar beurt toe heeft geleid dat binnen de OISZ nieuwe beheers- en opvolgingsinstrumenten zijn ontwikkeld. Ze hebben ook bijgedragen tot een grotere transparantie van hun doelstellingen en interne werking. De FOD onderstreept daarnaast dat de OISZ de meeste doelstellingen die in de overeenkomsten waren vooropgesteld, hebben bereikt. Ze kunnen bijgevolg dienen als hefboom om de OISZ voor bepaalde prioriteiten van de bevoegde ministers te mobiliseren.

De FOD Sociale Zekerheid preciseert ten slotte dat aan een groot aantal aanbevelingen van het Rekenhof tegemoet is gekomen door de moderniseringsinspanningen die hij heeft ondernomen.

De FOD Budget en Beheerscontrole van zijn kant wijst erop dat de aanbevelingen van het Rekenhof de aanzet moeten vormen tot een bredere reflectie, aangezien het hier gaat om de implementering van een regelgeving waarmee zowel de FOD als de OISZ nog moeten leren omgaan. De FOD Budget en Beheerscontrole zal het nodige doen om zijn organisatie aan te passen in de zin van de aanbevelingen van de audit op het ogenblik dat hij zijn managementplan actualiseert.

De FOD Binnenlandse Zaken heeft meegedeeld dat hij geen bijzondere opmerkingen heeft over het verslag. De FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg heeft niet gereageerd.

- 23 Overeenkomstig de procedure die het Rekenhof vastgesteld heeft voor de controle van de goede besteding van de rijksmiddelen, is het onderzoeksverslag bij brief van 2 december 2004 voorgelegd aan de Minister van Begroting en Overheidsbedrijven, de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, de Minister van Middenstand en Landbouw, de Minister van Werk en de Minister van Pensioenen. Bij het verslag waren de reacties van de betrokken administraties gevoegd. Aan de ministers is tegelijk meegedeeld dat ze hun opmerkingen en, in voorkomend geval, hun actieplan om de vastgestelde problemen te verhelpen, konden meedelen binnen een maand, zoals bepaald in artikel 5bis, 3e lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

Aangezien bij het verstrijken van die termijn geen antwoord van de ministers ontvangen was, heeft het Rekenhof de tegensprekelijke procedure gesloten.

DEEL 2 GEDETAILLEERD VERSLAG

Inleiding

Draagwijdte van het onderzoek

- 24 Het onderzoek wil evalueren in hoeverre de Staat het proces van uitwerking, opvolging en heronderhandeling van de bestuursovereenkomsten met de openbare instellingen van sociale zekerheid in de hand heeft.

Globaal onderzoekt deze audit hoe de Staat zich heeft georganiseerd om de huidige en toekomstige overeenkomsten te onderhandelen, te sluiten, op te volgen en te evalueren. De audit gaat ook na in welke mate de Staat erop toeziet dat de kwaliteit van de inhoud en van de opvolging van de overeenkomsten verzekerd wordt.

Er dient echter beklemtoond te worden dat contractmanagement als nieuw instrument voor het overheidsbeheer noodgedwongen een leerproces moet doormaken. Vanuit dat perspectief wilde de audit nagaan hoe de Staat dat nieuwe sturingsinstrument beter kan exploiteren en hoe hij meer greep kan krijgen op het binnen de sociale zekerheid ingevoerde contractmanagement.

Methodologie³

- 25 Het onderzoek werd bij brief van 10 december 2003 aangekondigd aan de toezichthoudende ministers en aan de voorzitters van de FOD's Sociale Zekerheid, Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en Binnenlandse Zaken.

Er werd gewerkt met een referentiekader (opgenomen als bijlage B) gebaseerd op normen en best practices uit de literatuur en uit ervaringen in binnen- en buitenland, o.a. in Frankrijk en Groot-Brittannië (DIRE⁴, Cour des comptes de France en NAO⁵). Aan de hand van een typevragenlijst op basis van het referentiekader werden interviews afgenomen van de regeringscommissarissen 'Sociale Zekerheid' aangesteld in een OISZ met een bestuursovereenkomst, en van het personeel van de FOD Sociale Zekerheid dat bij dat proces betrokken is. De verslagen van die interviews werden door de betrokkenen goedgekeurd. Er werd eveneens informatie verzameld tijdens gesprekken met de verantwoordelijken voor de begrotingsonderhandeling. Die gesprekken hadden plaats van half januari tot eind mei 2004. De gegevens uit deze interviews werden vervolgens op een vormige en vergelijkende wijze geanalyseerd in het licht van de normen en best practices die in het referentiekader waren gedefinieerd.

- 26 Alle gecontacteerde regeringscommissarissen en diensten hebben hun volledige medewerking verleend aan het goede verloop van het onderzoek.
- 27 Het voorlopig verslag van het auditoraat werd op 9 augustus 2004 toegezonden aan de diverse betrokken FOD's, met het verzoek hun opmerkingen schriftelijk mee te delen.

³ Een gedetailleerde voorstelling van de methodologie is als bijlage A opgenomen.

⁴ Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (Frankrijk).

⁵ National Audit Office (Verenigd Koninkrijk).

De FOD Binnenlandse Zaken heeft geantwoord op 7 september 2004. De FOD Sociale Zekerheid en de FOD Budget en Beheerscontrole hebben hun gezamenlijk antwoord op 14 oktober 2004 toegezonden. De FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg heeft niet gereageerd.

In het algemeen betwisten de FOD's in hun antwoorden de vaststellingen en aanbevelingen van het rapport niet. Wel wijzen ze erop dat niet uit het oog verloren mag worden dat men zich aan het beginpunt bevindt van een leerproces.

Waar de commentaar van de FOD's de informatie van het verslag aanvult of meer licht brengt in het debat, is hij opgenomen in het gedetailleerd verslag onder de verschillende punten waarop hij slaat.

- 28 Het onderzoeksverslag is bij brief van 2 december 2004 voorgelegd aan de Minister van Begroting en Overheidsbedrijven, de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, de Minister van Middenstand en Landbouw, de Minister van Werk en de Minister van Pensioenen. Aangezien het Rekenhof bij het verstrijken van de termijn van een maand, bepaald in artikel 5bis, 3e lid, van zijn organieke wet, geen antwoord van de ministers ontvangen had, heeft het de tegensprekelijke procedure gesloten.

Algemene context

Juridisch raamwerk

- 29 Door de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels goed te keuren, is de wetgever tegemoetgekomen aan een vraag van de instellingen⁶. Die wensten namelijk een grotere responsabilisering van de instellingen van openbaar nut van sociale zekerheid. Deze beslissing werd geconcretiseerd door de publicatie van het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de bovenvermelde wet. Dat koninklijk besluit werd bekrachtigd door een wet van 12 december 1997⁷.

Dat koninklijk besluit legt het juridische raamwerk van de contractuele relaties vast tussen de Staat en de instellingen van sociale zekerheid en kent in ruil daarvoor een grotere beheersautonomie toe aan de mede-contracterende instellingen.

Nadien werden verschillende koninklijke besluiten genomen om het functionele kader van de contractuele relaties te regelen:

- het koninklijk besluit van 22 juni 2001 tot vaststelling van de regelen inzake de begroting, de boekhouding en de rekeningen van de openbare instellingen van sociale zekerheid die zijn onderworpen aan het bovenvermeld koninklijk besluit van 3 april 1997;
- het koninklijk besluit van 14 november 2001 tot regeling van de benoemingsvoorwaarden en de uitoefening van de opdracht van de regeringscommissarissen bij de openbare instellingen van sociale zekerheid;

⁶ Die vraag werd in 1990 geformuleerd door het comité van de administrateurs-generaal van de openbare instellingen van sociale zekerheid in een memorandum aan de regering.

⁷ Wet van 12 december 1997 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, en de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

- het koninklijk besluit van 14 november 2001 inzake de uitoefening van de opdracht van de revisoren bij de openbare instellingen van sociale zekerheid;
 - het koninklijk besluit van 24 januari 2002 houdende vaststelling van het statuut van het personeel van de openbare instellingen van sociale zekerheid.
- 30 De beheersovereenkomsten die de Staat en de betrokken instellingen hebben gesloten, maken het voorwerp uit van een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit. Het deelt die instellingen, vanaf de inwerkingtreding van de bestuurs-overeenkomst, in bij de openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ), waarop de principes inzake boekhouding, begroting, toezicht en personeelsbeheer uit het koninklijk besluit van 1997 van toepassing zijn. De overeenkomsten worden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad als bijlagen bij die koninklijke besluiten. De instellingen verliezen dan het statuut van instelling van openbaar nut van categorie D vallend onder de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en onder het koninklijk besluit van 5 augustus 1986 houdende algemene regeling betreffende de begroting en de boekhouding der instellingen van openbaar nut behorend tot categorie D als bedoeld bij de wet van 16 maart 1954.
- 31 De vijftien socialezekerheidsinstellingen opgesomd in artikel 2 van het koninklijk besluit van 3 april 1997 hebben een bestuursovereenkomst gesloten met de Staat:

Tabel 1 – Socialezekerheidsinstellingen die een bestuursovereenkomst gesloten hebben

OISZ ⁸	Datum van het koninklijk besluit	Datum van publicatie in het Belgisch staatsblad	Datum van inwerkingtreding
KSZ	08.04.02	04.06.02	01.01.02
FAO	08.04.02	04.06.02	01.01.02
RIZIV	08.04.02	04.06.02	01.01.02
RKW	08.04.02	04.06.02	01.01.02
RVP	08.04.02	04.06.02	01.01.02
RSZ	08.04.02	04.06.02	01.01.02
RJV	08.04.02	04.06.02	01.01.02
RSZPPO	23.04.02	04.06.02	01.01.02
RVA	29.04.02	08.06.02	01.01.02
RSVZ	10.12.02	10.01.03	01.01.02
HVV	11.07.03	06.11.03	01.01.03
HZIV	02.10.03	02.02.04	01.01.03
HVZ	07.10.03	09.12.03	01.01.03
FBZ	09.10.03	17.02.04	01.01.03
DOSZ	23.01.04	02.06.04	01.01.03

⁸ Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ), Fonds voor Arbeidsongevallen (FAO), Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV), Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW), Rijksdienst voor Pensioenen (RVP), Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV), Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (RSZPPO), Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ), Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (HVV), Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV), Hulp- en Voorzorgskas voor Zeevarenden (HVZ), Fonds voor Beroepsziekten (FBZ), Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid (DOSZ).

- 32 De eerste tien goedgekeurde overeenkomsten zijn op 1 januari 2002 in werking getreden, de vijf volgende op 1 januari 2003. Ze hebben een looptijd van drie jaar en verstrijken respectievelijk op 31 december 2004 of 2005. De ontwerpen van nieuwe bestuursovereenkomsten moeten uiterlijk zes maanden voor het verstrijken van de vigerende overeenkomst worden voorgelegd aan de toezichthoudende minister. De latere overeenkomsten zullen worden gesloten voor een termijn van drie tot vijf jaar.

Artikel 112 van de programmawet van 9 juli 2004 bepaalt evenwel dat de eerste tien bestuursovereenkomsten met één jaar worden verlengd tot 31 december 2005 zodat alle huidige overeenkomsten op die datum aflopen.

- 33 Het juridische stelsel van de bestuursovereenkomsten wordt geregeld in de artikelen 5 tot 10 van het koninklijk besluit van 1997. Artikel 5, § 2, bepaalt uitdrukkelijk de inhoud van de bestuursovereenkomsten:

1° de taken die de instelling op zich neemt ter vervulling van de opdrachten die haar door of krachtens de wet, of bij regeringsbeslissing zijn toevertrouwd;

2° de gekwantificeerde doelstellingen inzake efficiëntie en kwaliteit met betrekking tot deze taken;

3° in de mate dat de instellingen rechtstreeks contact hebben met het publiek, de gedragsregels ten aanzien van het publiek;

4° de methodes voor het meten en het opvolgen van de mate waarin de doelstellingen en gedragsregels worden nageleefd;

5° de berekeningswijze en de vaststelling van de beheerskredieten die voor de uitvoering van deze taken ter beschikking worden gesteld;

6° de berekeningswijze en de vaststelling van het maximaal bedrag aan personeelskredieten dat betrekking heeft op statutaire ambtenaren;

7° binnen het kader bepaald door de Koning bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, de positieve sancties voor de instelling bij naleving van de verbintenissen uit hoofde van de bestuursovereenkomst;

8° binnen het kader bepaald door de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit, de oplossende maatregelen of sancties bij niet-naleving door één der partijen van haar verbintenissen uit hoofde van de bestuursovereenkomst.

Voorstelling van contractmanagement

- 34 De bestuursovereenkomsten worden gesloten door de OISZ en de Staat. Elk van de partijen verbindt zich ertoe een bepaald aantal verplichtingen na te komen die in overleg zijn vastgelegd.

De OISZ zijn verplicht rekenschap af te leggen over de uitvoering van de sociale beleidsopdrachten die de Staat hun delegeert.

Ook de rol van de Staat is geëvolueerd. Hij is voortaan tweevoudig: enerzijds moet hij het sociale beleid uittekenen en evalueren, en anderzijds moet hij toezien op de resultaten van de activiteiten van de OISZ die dat beleid uitvoeren en die resultaten evalueren. Voor dat laatste moet hij zich inzonderheid baseren op de bestuursovereenkomsten als nieuw sturingsinstrument.

Om die nieuwe opdracht te kunnen uitoefenen, moet de Staat het proces van contractmanagement onder controle hebben. Hij moet immers op gelijke voet met de medecontracterende instelling over de ontwerpovereenkomst kunnen onderhandelen en een objectief en relevant oordeel uitbrengen over de realisatie ervan.

- 35 De bestuursovereenkomst moet de instellingen tot een grotere beheersdoeltreffendheid aanzetten door hun te verplichten rekenschap af te leggen over de realisatie van hun doelstellingen. Om in die opzet te slagen worden voor elke instelling doelstellingen vastgelegd. De graad van verwezenlijking van die doelstellingen moet weergegeven in hoeverre de OISZ zijn wettelijke opdrachten heeft vervuld.

Zoals in het koninklijk besluit van 1997 en in het verslag aan de Koning wordt onderstreept, is de bestuursovereenkomst erop gericht om vanuit de wettelijke opdrachten de te bereiken doelstellingen te definiëren en de middelen daartoe te bepalen. Ze verplicht de instellingen ertoe rekenschap af te leggen over de zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van hun werking. Ze moeten m.a.w. aantonen in hoeverre:

- de middelen tegen de laagst mogelijke kostprijs werden verworven en aangewend (zuinigheid);
- de verhouding tussen de ingezette middelen en de resultaten zo klein mogelijk werd gehouden (doelmatigheid);
- de doelstellingen werden bereikt rekening houdend met de verhouding tussen de verwachte en de werkelijke effecten van een activiteit (doeltreffendheid).

- 36 Door een bestuursovereenkomst te sluiten, wordt de instelling een openbare instelling van sociale zekerheid en geniet ze een grotere beheersautonomie.

Die autonomie vertaalt zich vooral in een grotere beslissingsmacht op het vlak van hun aanwervings- en vormingsbeleid en op dat van het loopbaanperspectief van hun personeel. Die grotere beslissingsmacht is ook terug te vinden in het financiële en budgettaire beheer, dankzij de mogelijkheid om begrotingsoverschotten voor investeringsuitgaven en kredieten over te dragen, dankzij de invoering van een analytische boekhouding, door de koppeling van de beheersbegroting aan de financiële verbintenissen die voor drie tot vijf jaar worden vastgelegd in de bestuursovereenkomst, dankzij de verlichting van de procedure voor de goedkeuring van de begroting en dankzij een autonoom vermogensbeheer.

In vergelijking met vroeger is het toezichtstelsel als zodanig echter niet fundamenteel veranderd.

- 37 De bestuursovereenkomsten worden uitgesplitst in bestuursplannen die de operationele elementen bevatten om de doelstellingen van de overeenkomst te realiseren. De openbare instelling van sociale zekerheid definieert hierin de operationele doelstellingen en de middelen en acties die kunnen leiden tot de verwezenlijking van de algemene doelstellingen van de bestuursovereenkomst. Die bestuursplannen zijn interne beheersinstrumenten waarover niet wordt onderhandeld met de Staat. Ze kunnen worden gelijkgesteld met echte operationele plannen.

- 38 De verwezenlijking van de doelstellingen van de overeenkomst wordt gemeten aan de hand van indicatoren en boordtabellen die moeten toelaten rekenschap af te leggen over de zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de plannen.

Elk jaar maken de regeringscommissarissen, het beheersorgaan van de openbare instelling van sociale zekerheid en de verantwoordelijke voor het dagelijkse beheer van die instelling een evaluatieverslag over de uitvoering van de bestuursovereenkomst. Dat verslag is de vertaling van de resultaten van het voorafgaand overleg dat die verschillende partijen hierover hebben gehouden.

Overeenkomstig de reglementering moet de toezichthoudende minister bovendien een globale evaluatie van de eerste bestuursovereenkomst opstellen en die in de loop van de 27e maand na de inwerkingtreding van de eerste bestuursovereenkomst aan de Ministerraad zenden.

- 39 Of de verbintenissen al dan niet nagekomen worden, geeft volgens de wet aanleiding tot positieve of negatieve sancties die in de bestuursovereenkomst moeten worden bepaald. Die sanctieregeling moet vooraf in een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit worden vastgelegd. Dat kb is echter nog niet genomen: de huidige overeenkomsten bevatten dus geen enkele sanctie.

Chronologisch verloop van het sluiten van de overeenkomsten

- 40 In grote lijnen was het tijdschema het volgende:
- 26 juli 1996 en 3 april 1997: goedkeuring van de basisreglementering;
 - van 1999 tot medio 2000: voorbereiding van de voorontwerpen van bestuurs-overeenkomst door de instellingen;
 - in mei en juni 2000: eerste onderzoek van de ontwerpen door de vertegenwoordigers van de Staat;
 - van juni 2001 tot december 2001: hervatting van het proces en finalisering van de eerste bestuursovereenkomsten, met inbegrip van de bilaterale budgettaire onderhandelingen;
 - van april tot december 2002: goedkeuring bij koninklijk besluit van de eerste tien bestuursovereenkomsten met terugwerkende kracht tot 1 januari 2002;
 - van juli 2003 tot januari 2004: goedkeuring bij koninklijk besluit van de laatste vijf bestuursovereenkomsten met terugwerkende kracht tot 1 januari 2003.

Vertegenwoordigers bij het sluiten van de overeenkomsten

- 41 Voor de socialezekerheidsinstellingen werd de onderhandeling van de bestuurs-overeenkomsten gevoerd door de administrateurs-generaal en de adjunct-administrateurs-generaal, bijgestaan door een delegatie van hun beheerscomité. De ontwerpbestuursovereenkomsten werden door de verschillende beheerscomités goedgekeurd.
- 42 Voor de Staat werden de overeenkomsten getekend door de toezichhoudende minister(s), de Minister van Begroting en de Minister van Ambtenarenzaken. De regeringscommissarissen Sociale Zekerheid en Begroting, bepaalde personeelsleden van de FOD Sociale Zekerheid en van de FOD Budget en Beheerscontrole werden van nabij of van minder nabij bij de onderhandeling betrokken⁹.

⁹ In §§ 47 e.v. wordt meer gedetailleerd ingegaan op de verschillende partijen die voor rekening van de Staat optreden.

1 Rol van de Staat

- 43 Contractmanagement impliceert dat de verschillende partijen een andere houding aannemen. De logica die de nadruk legt op het bepalen van de middelen om de opdrachten van de socialezekerheidsinstellingen te verwezenlijken, moet plaats ruimen voor een logica die de te bereiken resultaten accentueert, met daaraan verbonden het bepalen van de nodige middelen. Via dat contractmanagement moet een dialoog op gang komen tussen de contracterende partijen, waarvan de ene de nodige strategische visie heeft om het beleid te bepalen en de andere over de technische kennis beschikt om dat beleid uit te voeren. In die geest gaan de instellingen in ruil voor een ruimere autonomie resultaatsverbintenissen aan waarover ze rekenschap moeten afleggen.

Als partner moet de Staat de OISZ de nodige middelen bezorgen om hun verbintenissen na te komen die zijn vastgelegd in overeenstemming met het sociale beleid van de Staat. De Staat blijft echter verantwoordelijk voor de doeltreffende en doelmatige uitvoering van dat sociale beleid. In die optiek bepaalt hij zijn beleid, keurt hij de nodige reglementeringen goed, bepaalt hij zijn visie en zijn strategische krachtlijnen, deelt hij die mee en ziet hij er vervolgens op toe dat de instellingen ze correct uitvoeren. Zijn rol is dus zowel conceptueel als reglementerend en tegelijk moet hij de resultaten van die OISZ bewaken en evalueren.

1.1 De Staat en de partijen die voor zijn rekening optreden

1.1.1 Vaststellingen

Rol van de Staat

- 44 In de nieuwe context van contractmanagement heeft de Staat in de wet van 1996 noch in het koninklijk besluit van 1997 zijn rol duidelijk geherdefinieerd. Het verslag aan de Koning bevat wel enkele schaarse elementen. Zo preciseert het dat *'de overheid vooreerst duidelijk de finaliteit van elke instelling dient te bepalen binnen het kader van de sociale zekerheid in zijn geheel'*.

Artikel 2 van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 houdende oprichting van de FOD Sociale Zekerheid werpt enig licht op de rol van de Staat waar het de opdracht van de FOD formuleert, te weten *'de voorbereiding, de ondersteuning en de coördinatie van het algemeen beleid inzake de sociale zekerheid alsmede de aansturing en het toezicht op de instellingen van openbaar nut van sociale zekerheid en de openbare instellingen van sociale zekerheid'*. Dit vormt een eerste reglementaire aanwijzing van de rol van de Staat.

- 45 Daarenboven heeft de Staat geen richtlijnen met strategische oriëntaties uitgewerkt en verspreid om zijn sociaal beleid via bestuursovereenkomsten uit te voeren. Op één geval na werden de doelstellingen uit de bestuursovereenkomsten bijgevolg unilateraal door de OISZ voorgesteld, zonder grote inbreng van de Staat.

Er moet echter onderstreept worden dat de Staat tijdens de onderhandelingen de OISZ heeft gevraagd de doelstellingen inzake het handvest van de sociaal verzekerde in de bestuursovereenkomsten op te nemen, terwijl het in feite ging om de naleving van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het 'handvest' van

de sociaalverzekerde. De verbintenissen die de OISZ zijn aangegaan met betrekking tot dat handvest werden gepreciseerd in een nota van de regeringscommissaris, toegevoegd aan de Minister van Sociale Zaken en Pensioenen. De oriëntaties die in die nota zijn voorgesteld, zijn echter op verschillende wijze in de diverse bestuursovereenkomsten geïntegreerd.

- 46 Tot besluit heeft de Staat wat hij verwacht van de bestuursovereenkomsten niet gedefinieerd in richtlijnen of onderrichtingen aan de instellingen en zijn vertegenwoordigers. De Staat heeft het contractmanagement niet aangegrepen om te verduidelijken wat hij van de OISZ bij het volbrengen van hun opdrachten verwacht.

Partijen die optreden voor rekening van de Staat

- 47 Bij het sluiten van bestuursovereenkomsten zijn twee partijen betrokken: de OISZ en de Staat. Deze laatste treedt op via minstens één toezichthoudende minister die toekijkt op de socialezekerheidsaspecten van de instelling, via de Minister van Begroting en via de Minister van Ambtenarenzaken. Die ministers worden binnen elke OISZ vertegenwoordigd door twee regeringscommissarissen. De ene regeringscommissaris ziet toe op de aspecten van sociale zekerheid en de andere met de aspecten begroting en personeelsaangelegenheden. De FOD Sociale Zekerheid, die over een dienst "toezicht" beschikte, heeft eveneens meegewerkt aan het sluiten van de overeenkomsten, net zoals de FOD Budget en Beheerscontrole dat heeft gedaan voor de aspecten in verband met het bepalen van de middelen van de OISZ.

De volgende tabel geeft per instelling een overzicht van de toezichthoudende ministers en de betrokken federale overheidsdiensten.

Tabel 2 – Overzicht per instelling van de partijen die optreden voor rekening van de Staat

OISZ	Toezichthoudende ministers ¹⁰	Federale overheidsdiensten	Regerings-commissarissen	
RSZPPO	Gezamenlijk toezicht van de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Werk en Pensioenen, de Minister van Sociale Zaken en de Minister van Begroting	FOD Sociale Zekerheid, FOD Binnenlandse Zaken en FOD Budget en Beheerscontrole	Regeringscommissarissen Binnenlandse Zaken, Sociale Zekerheid en Begroting	
RJV	FAO Minister van Werk en Minister van Begroting	FOD Sociale Zekerheid en FOD Budget en Beheerscontrole	Regeringscommissarissen Sociale Zekerheid en Begroting	
RVP	Minister van Pensioenen en Minister van Begroting	FOD Sociale Zekerheid en FOD Budget en Beheerscontrole	Regeringscommissarissen Sociale Zekerheid en Begroting	
RSZ FBZ	KSZ DOSZ	Gezamenlijk toezicht van de Minister van Werk en Pensioenen, van de Minister van Sociale Zaken en van de Minister van Begroting	FOD Sociale Zekerheid en FOD Budget en Beheerscontrole	Regeringscommissarissen Sociale Zekerheid en Begroting
RSVZ	Toezicht van de Minister van Middenstand (er is echter een protocol gesloten tussen deze laatste en de Minister van Pensioenen wat betreft de gemengde pensioenen) en van de Minister van Begroting	FOD Sociale Zekerheid en FOD Budget en Beheerscontrole. Op het ogenblik dat de eerste bestuurs-overeenkomsten zijn gesloten, werd het toezicht uitgeoefend door het Ministerie van Middenstand.	Regeringscommissarissen Sociale Zekerheid en Begroting	
RVA	HVW Minister van Werk en Minister van Begroting	FOD Werkgelegenheid en Arbeid en FOD Budget en Beheerscontrole. Tussenkomenst van de FOD Sociale Zekerheid	Regeringscommissarissen Werkgelegenheid en Arbeid en Begroting	
RIZIV HZIV	RKW HVZ	Minister van Sociale Zaken en Minister van Begroting	FOD Sociale Zekerheid en FOD Budget en Beheerscontrole	Regeringscommissarissen Sociale Zekerheid en Begroting

48 Gezien het grote aantal optredende partijen zou het logisch zijn ieders rol duidelijk te definiëren. De reglementering vertoont op dat vlak echter lacunes en er zijn geen onderrichtingen of richtsnoeren van de Staat om dat te verhelpen.

Meer bepaald de rol van de regeringscommissarissen en die van de federale overheidsdiensten zijn zwak gedefinieerd.

Regeringscommissarissen

49 De rol van de regeringscommissarissen in het contractmanagement is onvoldoende geherdefinieerd en verduidelijkt.

¹⁰ Zie het KB van 21 juli 2003 tot vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden, B.S., 25 juli 2003.

Er wordt niets gezegd over hun rol bij de onderhandelingen over de overeenkomsten. Alleen het koninklijk besluit van 14 november 2001¹¹ over de opvolging van de overeenkomst gaat op de grote lijnen ervan in, maar zonder de grenzen ervan duidelijk af te bakenen. Ook het koninklijk besluit van 1997 en het daarbij horende verslag aan de Koning geven enkele preciseringen over hun rol bij de jaarlijkse evaluatie.

De taakverdeling tussen de regeringscommissarissen "Sociale Zekerheid" en de regeringscommissarissen "Begroting" is bovendien niet duidelijk afgebakend. Op het terrein hebben bepaalde commissarissen een taakverdeling afgesproken, maar dat gebeurde niet systematisch. De informatiestroom tussen die twee partijen verschilt bovendien van de ene instelling tot de andere. Bepaalde regeringscommissarissen "Begroting" hebben tot slot eveneens opmerkingen over de kwaliteit van de overeenkomsten kunnen formuleren.

De reglementering bepaalde eveneens dat een college van regeringscommissarissen zou worden opgericht om het werk van de commissarissen te coördineren en te adviseren. Dat college is echter nooit opgericht.

Federale overheidsdiensten

- 50 De reglementering op de bestuursovereenkomsten handelt enkel over de ministers en de verschillende regeringscommissarissen. Ze zwijgt over de rol die de FOD's kunnen spelen, inzonderheid door een ondersteuningsdienst ter beschikking te stellen van de ministers en de regeringscommissarissen.

Enkel het koninklijk besluit van 23 mei 2001 houdende oprichting van de FOD Sociale Zekerheid preciseert dat zijn opdracht inzonderheid bestaat in "(...) de aansturing en het toezicht op de instellingen van openbaar nut van sociale zekerheid en de openbare instellingen van sociale zekerheid", zonder daarbij nader in details te treden.

- 51 Bij de onderhandeling over de eerste bestuursovereenkomsten heeft de FOD Sociale Zekerheid echter bepaalde werkzaamheden uitgevoerd in samenwerking met de regeringscommissarissen. Zo heeft deze FOD met vertegenwoordigers van de FOD Budget en Beheerscontrole mee de verbintenissen van de Staat bepaald. Ook heeft hij mee de principes vastgelegd van het protocol dat moest worden gesloten tussen de regeringscommissarissen en de verantwoordelijken voor het dagelijkse beheer van de OISZ. Die elementen werden overgenomen in het kader van de onderhandeling.
- 52 De FOD Werkgelegenheid en Arbeid en het Ministerie van Middenstand hebben destijds geen enkele steun verleend aan de onderhandeling en de opvolging van de overeenkomsten gesloten met de instellingen die onder hun toezichtsbevoegdheid vielen.

Inspanningen sinds de Copernicushervorming

- 53 Bij de FOD Sociale Zekerheid zijn echter inspanningen gedaan en er zijn verschillende projecten uitgewerkt om de Staat het contractmanagement organisatorisch beter te laten beheersen.

¹¹ Koninklijk besluit tot regeling van de benoemingsvoorwaarden en de uitoefening van de opdracht van de regeringscommissarissen bij de openbare instellingen van sociale zekerheid, B.S., 20 december 2001.

Ten eerste werden in het kader van de Copernicushervorming verschillende BPR (business process reengineering) uitgevoerd binnen de FOD Sociale Zekerheid. Een daarvan had betrekking op de controle van de bestuursovereenkomsten. Als oplossing werd voorgesteld een college van voltijds aangestelde regeringscommissarissen en een dienst ondersteuning binnen de directie-generaal van het sociaal beleid op te richten. De gelegenheid werd ook aangegrepen om de taken van zowel de regeringscommissarissen als van de FOD te verduidelijken. Die aanbevelingen werden echter niet in de praktijk gebracht.

Tijdens de audit werd de structuur van de FOD Sociale Zekerheid echter herzien met de oprichting van een dienst Relaties met de OISZ die de regeringscommissarissen moet ondersteunen. Die dienst kwam in de plaats van de dienst Toezicht. Aan de vijf personen¹² die van de dienst Toezicht werden overgeheveld zouden twee extra personen¹³ worden toegevoegd. Voor die twee posten bestaat een functieprofiel. Toen de audit voltooid werd, liep de aanwervingsprocedure.

Parallel daarmee bereidt de FOD Budget en Beheerscontrole, die zich ervan bewust is dat richtsnoeren voor de regeringscommissarissen ontbreken, een ontwerphandleiding voor de betrokkenen voor. De FOD overweegt zijn inspanningen te coördineren met de FOD Sociale Zekerheid en hierover regeringscommissarissen "Sociale Zekerheid" en "Begroting" te raadplegen.

1.1.2 Conclusies

- 54 In het kader van de bestuursovereenkomsten werd de rol van de Staat en van de partijen die voor zijn rekening optreden niet duidelijk gedefinieerd hoewel die nieuwe beheersvorm voor de Staat een verandering van houding impliceerde.
- Bij de onderhandeling van de eerste bestuursovereenkomsten heeft de Staat geen enkele strategische optie genomen in verband met het sociale beleid. Er werd alleen beslist dat het handvest van de sociaalverzekerde moest worden geëerbiedigd. Evenmin werd in de reglementering, noch via onderrichtingen of richtlijnen de rol van de optredende partijen duidelijk gedefinieerd.

1.1.3 Aanbevelingen

- 55 De reglementering op de bestuursovereenkomsten dient te worden gewijzigd om de rol van de Staat en die van zijn optredende partijen beter te definiëren. Vooral de taken van de regeringscommissarissen en van de FOD's moeten duidelijk worden gedefinieerd in het licht van de nieuwe rol die de Staat vervult in het kader van de bestuursovereenkomsten. De rollen moeten in overleg met de OISZ gedefinieerd worden.
- De Staat moet aan de OISZ eveneens aangeven wat de rol is van zijn vertegenwoordigers bij de onderhandeling, sluiting en opvolging van de bestuursovereenkomsten.
- 56 De Staat moet vóór de onderhandeling van de bestuursovereenkomsten zijn strategische oriëntaties aan de OISZ meedelen en erop toezien dat die in de ontwerpen van bestuursovereenkomsten worden geïmplementeerd.
- 57 De inspanningen op organisatorisch vlak moeten worden voortgezet zodat er een structuur ontstaat om het contractmanagement onder controle te kunnen houden. Om in dat opzet te slagen, is één van de sleutelfactoren het coördineren van de acties die de verschillende toezichthoudende federale overheidsdiensten en de federale overheidsdienst Budget en Beheerscontrole uitvoeren.

¹² Een adjunct-adviseur en vier administratieve assistenten.

¹³ Een dienstverantwoordelijke en een deskundige.

In dat opzicht moet het contractmanagement op het vlak van de Staat worden omkaderd door een dienst horizontale ondersteuning die over voldoende personeel en de passende deskundigheid beschikt en waarvan de rol duidelijk is gedefinieerd.

Tijdens de tegensprekelijke gedachtewisseling heeft de FOD Sociale Zekerheid gepreciseerd dat hij sinds enkele jaren onophoudelijk inspanningen heeft geleverd om met de OISZ een partnerschapsrelatie uit te bouwen. Hij is het eens met het Rekenhof dat de taakverdeling in het kader van de bestuursovereenkomsten duidelijker moet worden afgebakend. De FOD Sociale Zekerheid dringt er echter op aan dat het creëren van meer duidelijkheid moet gebeuren in overleg met de instellingen.

De FOD Budget en Beheerscontrole van zijn kant heeft erop gewezen dat oriënteringen zijn uitgezet wat de financiële verbintenissen van de Staat en de evolutie van de beheersuitgaven van de OISZ betreft.

Commentaar
van de
administratie

1.2 Bewaren van de documenten

1.2.1 Vaststellingen

- 58 Er bestaat geen gestructureerde en gecentraliseerde documentatie van het contractmanagement. Afgezien van de originele bestuursovereenkomsten die de dienst "toezicht" van de FOD Sociale Zekerheid bewaart en van de persoonlijke documentatie van elke commissaris, bestaat er geen gestructureerd spoor van de inbreng van de Staat bij het onderhandelen van de overeenkomsten. Dat geldt evenzeer voor het gestructureerd opvragen van documentatie over hun opvolging.
- 59 Toen in maart 2004 het globale evaluatieverslag van de 27e maand werd voorbereid, kon begonnen worden met het aanleggen van een eerste gecentraliseerde en gestructureerde documentatie. De situatie evolueert dus in positieve zin. De FOD Sociale Zekerheid viseerde met deze actie alle OISZ, dus ook die welke onder het toezicht van de FOD Werkgelegenheid en Arbeid vallen.

1.2.2 Conclusies

- 60 Door geen gestructureerde documentatie bij te houden verliest de Staat ondersteuning die hij nodig heeft om over de latere bestuursovereenkomsten te onderhandelen. Hierdoor kan de dynamiek van het leerproces vertragen of zelfs helemaal stilvallen, waardoor het gebrek aan beheersing door de Staat blijft voortduren.

1.2.3 Aanbevelingen

- 61 De Staat moet voortgaan met zijn inspanningen om het hele proces van de onderhandeling en opvolging van de bestuursovereenkomsten te documenteren en die documentatie gestructureerde en gecentraliseerd te bewaren. Hij moet de nodige instructies geven om permanente opvolgingsdossiers voor elke bestuursovereenkomst te kunnen aanleggen.

2 Kwaliteit van de bestuursovereenkomsten

2.1 Bepalen van de middelen

- 62 Het koninklijk besluit van 1997 bepaalt dat de overeenkomst “de berekeningswijze en de vaststelling van de beheerskredieten die voor de uitvoering van deze taken ter beschikking worden gesteld” moet bevatten. Het betreft hier de taken die moeten worden uitgevoerd om de opdrachten van de OISZ uit te voeren, waarvoor cijfermatige doelstellingen moeten worden gedefinieerd¹⁴.

Het verslag aan de Koning van het koninklijk besluit van 1997¹⁵ stelt dat “de beheerskredieten worden vastgesteld, rekening houdend met het begrotingsbeleid van de regering, hetzij in een vast bedrag, hetzij aan de hand van objectief meetbare variabelen, hetzij door een combinatie van beiden. (...) De financiering van de werking van de instelling moet gekoppeld worden aan goed gekozen variabelen die de (na te streven) doelstellingen van de instelling weerspiegelen. De financiering moet aangepast kunnen worden aan veranderingen in de (stijgende of dalende) vraag naar diensten. Ze moet rekening houden met de mate van flexibiliteit van de uitgaven, die verschilt tussen korte en lange termijn.”

In verband met de boordtabellen preciseert het verslag aan de Koning dat “dit een beleidsinstrument is dat een inzicht moet geven in de relatie tussen de doelstellingen (in termen van operationele normen), de toegewezen en gebruikte middelen (in termen van kosten) en de gerealiseerde dienstverlening (in termen van bereikte resultaten).” Er wordt gestipuleerd dat in het nieuwe systeem de “output”-producten formeel zullen worden gedefinieerd en dat de daarvoor noodzakelijke “input”-middelen zullen worden toegekend.

Uit het verslag aan de Koning blijkt dus dat er tussen de resultaten en de middelen een koppeling moet bestaan die inherent is aan het contract-management.

2.1.1 Vaststellingen

- 63 Bij de bepaling van de middelen is niet teruggekoppeld naar de bepaling van de doelstellingen en dus ook niet naar de te bereiken resultaten.

De middelen werden vanuit een enveloppe vastgesteld tijdens het begrotingsconclaaf en op basis van de verwezenlijkingen van de jaren 1998 tot 2000 die de FOD Budget en Beheerscontrole in juni 2001 had verzameld. De bilaterale besprekingen hadden plaats in november 2001.

Om te bepalen welke middelen voor het jaar 2002 nodig waren, werd een dubbele verhogingsfactor toegepast op de verwezenlijkingen 2000 van elke OISZ: ten eerste de gezondheidsindex en ten tweede de groeivoet van de uitgaven die de regering had bepaald in het kader van het stabiliteitspact. Deze tweevoudige verhogingsfactor wordt opgenomen in elke bestuursovereenkomst voor de aanpassing van de middelen in 2003 en 2004. De middelen zijn dus gewaarborgd voor de hele looptijd van de overeenkomst.

Na die berekeningen bleef er een manoeuvreermarge over van 2,5 miljard frank (nagenoeg 62 miljoen euro) die via onderhandelingen onder de instellingen is verdeeld.

¹⁴ Zie artikel 5, § 2, 1°, 2° en 5°.

¹⁵ Verslag aan de Koning van het koninklijk besluit van 3 april 1997, B.S., 30 april 1997, blz. 10468, 10469 en 10472.

- 64 Van de OISZ heeft één enkele instelling vanwege die lineaire bepaling van de middelen beslist haar verbintenissen naar beneden toe te herzien.
- 65 In het algemeen zijn in de bestuursovereenkomsten geen indicatoren van kosten of doelmatigheid vastgelegd om de verwezenlijking van doelstellingen op te volgen.

2.1.2 Oorzaken

- 66 Een eerste oorzaak schuilt in het feit dat de rol van de verschillende vertegenwoordigers van de Staat bij de onderhandeling en het onderzoek van de doelstellingen en indicatoren niet duidelijk is gedefinieerd¹⁶.
- 67 Een andere verklaring is dat de begroting in de onderhandelingen te laat aan bod is gekomen, terwijl het goed is de middelenverstrekkers al heel vroeg in het proces te betrekken.

De voorbereiding van de bestuursovereenkomsten is in 1999 binnen de OISZ op gang gekomen en de eerste ontwerpen zijn in de loop van het tweede semester van 2000 aan de Staat voorgelegd.

De eerste vraag om inlichtingen vanwege de FOD Budget en Beheerscontrole dateert echter slechts van juni 2001, nadat de regering het begrotingskader had goedgekeurd op het aprilconclaf. De bilaterale vergaderingen vonden plaats in de loop van november 2001 en hebben twee tot drie weken in beslag genomen. Daarbij werd gesteund op een verslag dat op 12 oktober 2001 aan het college van administrateurs-generaal van de OISZ was toegezonden.

- 68 Een derde verklarende factor is het ontbreken van beheersinstrumenten binnen de OISZ die toelaten rekenschap te geven over de verwezenlijking van de doelstellingen. Dat komt met name doordat heel wat OISZ bij de sluiting van de overeenkomsten niet beschikten over een informatiesysteem om objectief de middelen te berekenen die nodig waren om die doelstellingen te verwezenlijken.

Op dit vlak is een van de positieve effecten van het contractmanagement geweest dat de OISZ zich ertoe hebben verbonden ofwel een analytische boekhouding ofwel een ander systeem van kostencalculatie in te voeren. Het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 1997 moedigt de OISZ daarin trouwens aan. De Staat volgt de invoering van dergelijke systemen echter niet op.

Bepaalde instellingen beschikten wel over dergelijke instrumenten en hadden objectieve berekeningen gemaakt. Hun methodologie voor het bepalen van de middelen werd echter bij de begrotingsonderhandelingen niet gevolgd. Dat kwam doordat de Staat niet bij machte was de voorgelegde gegevens te controleren en in het algemeen niet kon terugvallen op een intern controle- en auditsysteem van de OISZ.

- 69 Meer ten gronde is de koppeling van de middelen aan de doelstellingen als meest adequate berekeningswijze tot slot enkel verantwoord als de overeenkomsten van voldoende kwaliteit zijn. Alleen dan kunnen ze op betrouwbare, relevante en objectieve wijze rekenschap geven van de goede werking van de OISZ en dus van de verwezenlijking van alle opdrachten van de instelling.

Een dergelijke doelstelling kan natuurlijk niet op korte termijn worden bereikt. Wel moet ze van nu af aan als leidraad worden gebruikt.

¹⁶ Zie de uiteenzetting over de rol van de partijen die optreden voor de federale Staat (§ 47 e.v.).

2.1.3 Conclusies

- 70 De middelen zijn niet bepaald in een geest van contractmanagement. Ze zijn niet gekoppeld aan de te bereiken resultaten of aan de goede uitvoering van alle opdrachten. De verklaring hiervoor is dat de begrotingsbesprekingen te laat gevoerd zijn, dat informatie over de kosten van de verwezenlijking van de opdrachten binnen de meeste instellingen ontbreekt en dat dit een eerste ervaring is met contractmanagement, waardoor het geheel nog veel zwakke punten vertoont. Ook de dubbelzinnige rol die de optredende partijen spelen bij het kwalitatieve onderzoek van de doelstellingen van de overeenkomst ligt mede ten grondslag aan die situatie.

2.1.4 Aanbevelingen

- 71 Bij contractmanagement moeten het bepalen van de middelen en het bepalen van de te bereiken resultaten hand in hand gaan. Daartoe moet de rol van de verschillende vertegenwoordigers van de Staat bij de onderhandelingen worden gepreciseerd. De middelen moeten trouwens zo vroeg mogelijk bij de voorbereiding van de bestuursovereenkomsten worden besproken.
- 72 De Staat moet er eveneens op toezien dat er beheerscontrolesystemen worden ingevoerd waarmee de middelen die de OISZ vragen objectief beoordeeld kunnen worden. Hij moet er ook over waken dat in de bestuursovereenkomsten kosten- en doelmatigheidsindicatoren worden vastgelegd om de nodige informatie te vergaren voor de evaluatie van de gevraagde middelen. Hij moet bovendien de implementatie van die systemen opvolgen.
- 73 De Staat moet zich er tot slot van vergewissen dat hij over betrouwbare informatie beschikt, inzonderheid door erop toe te zien dat er internecontrolesystemen en interneauditdiensten binnen de OISZ worden opgericht.

Commentaar
van de
administratie

Tijdens de tegensprekelijke procedure stond de FOD Sociale Zekerheid erop te preciseren dat de OISZ inspanningen hebben geleverd om hun beheers- en opvolgingssystemen te verbeteren. Een dergelijke vooruitgang is een onontbeerlijke voorafgaande voorwaarde om de zuinigheid en de doeltreffendheid van de activiteiten van de OISZ te kunnen meten.

De FOD Budget en Beheerscontrole wijst erop dat wegens de budgettaire toestand waarin de sociale zekerheid verkeert, de invoering van nieuwe beheersinstrumenten een moeilijke opdracht is.

2.2 Bepalen van doelstellingen en indicatoren

- 74 De ontwerpbestuursovereenkomsten werden door de OISZ voorbereid. De regeringscommissarissen zijn op verschillende wijzen tussenbeide gekomen. Sommigen hebben rechtstreeks meegewerkt aan de voorbereiding en anderen zijn slechts tussenbeide gekomen nadat het beheerscomité van de instelling de ontwerpovereenkomst goedgekeurd had.

2.2.1 Vaststellingen

- 75 Bij het bepalen van de doelstellingen zijn er enkele interventies geweest van de commissarissen, maar die zijn zeer beperkt gebleven. Twee instellingen vormden daarop een uitzondering. Binnen die twee instellingen werden de twee

commissarissen rechtstreeks bij de voorbereiding betrokken en hebben ze significante wijzigingen kunnen aanbrengen.

In het algemeen hebben de toezichthoudende ministers de voorstellen van de instellingen zonder veel discussie goedgekeurd. De doelstellingen met betrekking tot de verbintenissen van de Staat en de inachtneming van de gedragsregels ten aanzien van het publiek (zie § 45) leverden echter meer problemen op. Bovendien is de Staat niet opgetreden bij het bepalen van de indicatoren.

- 76 De Staat heeft de kwaliteit van de doelstellingen en indicatoren die de instellingen hebben voorgesteld bij de onderhandeling van de eerste bestuursovereenkomsten, niet systematisch nagegaan.

Opdat de opvolging van de verwezenlijking van de bestuursovereenkomsten objectieve en relevante informatie zou kunnen verstrekken over de werking van de OISZ, moeten de doelstellingen en de indicatoren aan een zeker aantal kwaliteitsnormen voldoen.

2.2.2 Oorzaken

- 77 Een eerste oorzaak kan worden gevonden in de zwakke organisatie van het toezicht en de onduidelijke omschrijving van de rol van de partijen die voor de Staat optreden.

Buiten wat al werd gezegd over de rol van de optredende partijen (zie §§ 44 e.v.) werden de regeringscommissarissen niet afdoende en op georganiseerde wijze gesteund door een ondersteunende dienst. Voor de instellingen die ressorteren onder de FOD Sociale Zekerheid werden weliswaar enkele informele vergaderingen gehouden tussen de regeringscommissarissen en de FOD, maar hetzelfde kan niet worden gezegd voor de instellingen die ressorteren onder de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, de FOD Binnenlandse Zaken, en het vroegere Ministerie van Middenstand.

De Staat heeft de ontwerpovereenkomsten dus niet transversaal en systematisch benaderd, behalve voor de verbintenissen van de Staat en van de gedragsregels ten aanzien van het publiek.

- 78 Een tweede oorzaak ligt erin dat de toezichthoudende overheid geen instructies of algemeen geldende richtlijnen uitgevaardigd heeft voor het kwaliteitsniveau dat van de bestuursovereenkomsten wordt verwacht, en dat zowel voor de doelstellingen als de indicatoren.

De Staat heeft immers geen enkele instructie meegedeeld over het contractmanagement in zijn geheel en die is bestemd voor alle betrokken partijen, met inbegrip van de OISZ. Hij kon die aspecten bijgevolg niet systematisch, gestructureerd en eenvormig onderzoeken.

2.2.3 Gevolgen

- 79 Het gebrek aan georganiseerd toezicht en algemeen geldende normen heeft tot gevolg dat de Staat bij de onderhandeling slechts zeer weinig tussenbeide gekomen is en dat de kwaliteit van de bestuursovereenkomsten verschildt.

De zwakke punten die de overeenkomsten in kwalitatief opzicht vertonen, moeten weliswaar worden gerelativeerd omdat het contractmanagement een leerproces moet doormaken. Dat neemt echter niet weg dat de Staat bij de onderhandelingen een betere uitgangspositie zou hebben gehad, mocht hij zich beter hebben voorbereid. Door alle betrokken partijen beter en duidelijker te ondersteunen en

algemeen geldende normen mee te delen, zou op zijn minst een minimaal kwaliteitsniveau kunnen zijn gewaarborgd. Ook had men op die manier voor elke overeenkomst op gestructureerde wijze de sterke en zwakke punten van het contractualiseringsproces kunnen kennen.

Er dient te worden onderstreept dat de basisreglementering dateert van 3 april 1997 en dat de eerste bestuursovereenkomsten op 1 januari 2002 in werking zijn getreden. De Staat heeft deze periode echter onvoldoende benut om ervoor te zorgen dat hij het contractmanagement in de hand kon houden.

De FOD Sociale Zekerheid heeft recent echter plannen ontwikkeld die de organisatie van de Staat moeten versterken. Die plannen waren op het ogenblik van de audit echter nog niet in uitvoering.

80 De Staat kon zich er niet systematisch van vergewissen dat de doelstellingen relevant, realistisch, ambitieus, nauwkeurig, duidelijk en in de tijd gepland waren. Hij kon evenmin nagaan of ze meetbaar waren. De Staat heeft er zich ook niet systematisch van vergewist dat er indicatoren waren en dat die kwalitatief hoogstaand waren.

81 Het onderzoek van de overeenkomsten toont nochtans het nut aan van een dergelijke tussenkomst van de Staat op het vlak van de kwaliteit van de doelstellingen:

- De overeenkomsten worden gekenmerkt door een algemene structuur die vrij homogeen is¹⁷, maar de voorstelling van de opdrachten en van de doelstellingen verschilt van de ene overeenkomst tot de andere. Nochtans had men kunnen overwegen de opdrachten en de doelstellingen in gestandaardiseerde vorm voor te stellen.

Best practice:

Het werk dat op die twee vlakken in de overeenkomst van het RIZIV werd gerealiseerd, zou als basis kunnen dienen voor een reflectie voor alle OISZ.

- De verschillende wettelijke opdrachten van de instellingen worden niet allemaal gerealiseerd of worden slechts gedeeltelijk gerealiseerd.
- De doelstellingen uit de overeenkomsten zijn niet homogeen qua niveau, in die zin dat de doelstellingen van sommige overeenkomsten algemeen zijn en andere dan weer operationeel van aard zijn. Het niveau van de doelstellingen werd dus niet bepaald voordat de overeenkomsten gesloten werden. In het algemeen zijn er eigenlijk geen algemene doelstellingen die informatie kunnen verstrekken over de verwezenlijking van een opdracht of sleutelproces. Bepaalde instellingen beschikten nochtans over instrumenten om dergelijke doelstellingen te kunnen opvolgen.
- Voor de meeste instellingen is geen echte stand van zaken opgemaakt die als grondslag heeft gediend voor het bepalen van de doelstellingen. De verklaring hiervoor is dat er geen uitgangsinformatie beschikbaar was. De Staat kon aldus niet nagaan of de door de OISZ voorgestelde doelstellingen realistisch en ambitieus waren.

De gesprekspartners uit de audit zijn zich echter van die zwakheid bewust en de OISZ hebben zich ertoe verbonden een systeem van boordtabellen in te voeren. De verwezenlijking van de eerste bestuursovereenkomsten, aangevuld met de invoering binnen de OISZ van een beheersinformatiesysteem, moet het mogelijk maken gegevens te verzamelen die kunnen helpen een stand van zaken op te maken voor de onderhandeling van de tweede overeenkomsten.

¹⁷ Deze structuur stemt overeen met de verplichte structuur zoals beschreven in artikel 5 van het koninklijk besluit van 3 april 1997.

Waar er al uitganggegevens beschikbaar waren, kon de Staat de geldigheid ervan niet nagaan. Daar de regeringscommissarissen dat evenmin konden, konden ze zich niet baseren op de interne controle en de interne audit van de instellingen om zekerheid te verkrijgen over de kwaliteit van die gegevens (zie infra, §§ 103 en 106).

- De doelstellingen zijn meestal van kwantitatieve en zelden van kwalitatieve aard. Er is geen indicator van de doeltreffendheid of van de context, met uitzondering van de overeenkomst van het RIZIV. Er is geen kostenindicator.

Best practice:

Het werk dat het RIZIV heeft gerealiseerd, en dat systematisch voorziet in een evaluatie van de impact van de verwezenlijking van de doelstelling en dat externe factoren in aanmerking neemt, kan als grondslag dienen voor een reflectie voor alle OISZ.

- Heel wat doelstellingen werden bepaald zonder een te bereiken streefdoel aan te geven of bleken niet meetbaar te zijn.
- Bepaalde doelstellingen hebben door hun dubbelzinnige formulering tot uiteenlopende interpretaties geleid toen de Staat de overeenkomsten evalueerde.

2.2.4 Conclusies

82 In het algemeen kan de Staat de kwaliteit van de bestuursovereenkomsten niet waarborgen.

83 Afgezien van de onbetwistbare positieve gevolgen van het contractmanagement voor het beheer binnen de OISZ, laten de eerste bestuursovereenkomsten de Staat nog niet toe de zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de werking van de OISZ te beoordelen. Een dergelijke doelstelling, die het uiteindelijke streefdoel van deze nieuwe beheerstechniek moet vormen, kan natuurlijk niet meteen vanaf de eerste overeenkomsten worden bereikt.

Dat neemt niet weg dat dit streefdoel nooit zal kunnen worden bereikt als niet de voorwaarden en instrumenten worden gecreëerd om de kwaliteit van de overeenkomsten in de hand te kunnen houden.

2.2.5 Aanbevelingen

84 Naast de aanbeveling over de definitie van de rollen van de optredende partijen en de organisatie van het toezicht (zie §§ 55 en 57), moet er een organisatie komen die voor de Staat het contractmanagement kan ondersteunen. Haar rol is met name een vergelijkend onderzoek van de kwaliteit van de doelstellingen en indicatoren van de overeenkomsten mogelijk te maken op basis van gemeenschappelijke normen die de Staat in eventueel overleg met de OISZ heeft opgesteld.

Het uiteindelijke doel van dergelijke normen is vergelijkbare bestuursovereenkomsten met een minimaal kwaliteitsniveau te sluiten die het in de toekomst mogelijk moeten maken objectief en relevant rekenschap af te leggen over de zuinigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de werking van de instellingen.

Door een dergelijke ondersteuning zal de Staat op zijn beurt rekenschap kunnen afleggen over de kwaliteit van de goedgekeurde overeenkomsten.

Hoewel voor elke OISZ andere reglementeringen van toepassing zijn, bestaan er toch bepaalde gemeenschappelijke processen. De Staat zal kunnen bijdragen tot het bepalen van soortgelijke doelstellingen en indicatoren voor die processen.

Door identieke processen met elkaar te vergelijken kunnen best practices worden uitgewerkt en verspreid.

Als vertrekpunt voor die reflectie kan worden verwezen naar de eerste overeenkomst van het RIZIV. Die instelling heeft een gestructureerde voorstelling van haar opdracht gegeven en daarbij haar grote activiteiten ingedeeld volgens algemene processen: betalen, toekennen, controleren, onverschuldigde bedragen terugvorderen enzovoort. Door zo tewerk te gaan kunnen de grote processen worden blootgelegd die in verschillende instellingen aanwezig zijn en kunnen vervolgens transversaal algemene doelstellingen en indicatoren worden bepaald die van die processen rekenschap kunnen afleggen.

In die context zal de Koning eveneens de materies kunnen bepalen waarvoor gezamenlijke indicatoren moeten worden opgenomen in de boordtabellen van alle OISZ zoals artikel 10, 2e lid, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 oplegt.

- 85 Wat de kwaliteit van de doelstellingen en indicatoren betreft, wordt verwezen naar het referentiekader opgenomen als bijlage B, dat normen en best practices bevat die als leidraad kunnen dienen en die de Staat kunnen helpen een continue en regelmatige monitoring van het contractmanagement in te stellen.

Commentaar
van de
administratie

Tijdens de tegensprekelijke gedachtewisseling heeft de FOD Sociale Zekerheid gesteld dat hij van plan was permanent overleg te plegen met de OISZ en met de kabinetten van de toezichthoudende ministers, zodat samen kan worden bepaald wat de minimale kwaliteitseisen zijn waaraan de bestuursovereenkomsten en de rapporten van de OISZ en van de regeringscommissarissen moeten voldoen.

3 Opvolging en evaluatie van de bestuursovereenkomsten

86 Artikel 47 van de wet van 1996 bepaalt dat de “*administratieve en begrotingscontrole moet worden afgestemd op de naleving van (...) de doelstellingen vervat in de bestuursovereenkomst door een versterking van de rol en de verantwoordelijkheid van de regeringscommissarissen*”. Het koninklijk besluit van 1997¹⁸ bepaalt dat de bestuursovereenkomst de methodes bevat om te meten en op te volgen in hoeverre de in de overeenkomsten vastgestelde doelstellingen worden nageleefd. Het verslag aan de Koning preciseert dat de verwezenlijking van de doelstellingen moet worden gemeten met eenvormig gedefinieerde methodes. Daartoe voegt het koninklijk besluit toe dat de OISZ moeten werken met boordtabellen die ze periodiek dienen op te stellen¹⁹.

Het koninklijk besluit van 1997 voorziet eveneens in een jaarlijkse toetsing²⁰ op basis van een overleg tussen de regeringscommissarissen (Sociale Zekerheid en Begroting) enerzijds en het beheersorgaan en de algemene administratie van de OISZ anderzijds. Dat overleg handelt over de uitvoering van de overeenkomst en leidt tot een tegensprekelijk en gemotiveerd verslag. Wanneer geen overeenstemming wordt bereikt, worden de verschillende standpunten weergegeven. Volgens het verslag aan de Koning wordt die evaluatie aan alle betrokken instanties bezorgd. De regeringscommissarissen behouden echter de mogelijkheid parallel te rapporteren aan hun respectievelijke ministers.

Tot slot moet een globale evaluatie van de verwezenlijking van de doelstellingen worden gemaakt in de loop van de 27e maand na de inwerkingtreding van de eerste bestuursovereenkomst²¹. Het gaat om een verslag van de toezichthoudende minister aan de Ministerraad.

Het koninklijk besluit van 14 november 2001²² bepaalt dat de regeringscommissaris, vanuit zijn opdracht om de goede uitvoering van de bestuursovereenkomst te garanderen, met de algemene administratie van de OISZ waarvoor hij bevoegd is, een samenwerkingsprotocol sluit om de uitvoering van die overeenkomst te volgen. Dat protocol heeft onder meer betrekking op:

- 1° de informatie die hem moet worden bezorgd in het kader van de goede uitvoering van de overeenkomst;
- 2° de periodiciteit waarmee die informatie moet worden bezorgd, rekening houdend met de bijzonderheden van de OISZ;
- 3° de informatie die hij moet verzenden in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van de minister.

In de praktijk verstrekt de OISZ aan de commissarissen om de zes maanden en soms om de drie maanden informatie over de opvolging.

¹⁸ Artikel 5, §2, 4°.

¹⁹ Artikel 10.

²⁰ Artikel 8, § 3.

²¹ Artikel 8, § 4.

²² Tot regeling van de benoemingsvoorwaarden en de uitoefening van de opdracht van de regeringscommissarissen bij de openbare instellingen van sociale zekerheid, artikel 6.

3.1 Opvolging en evaluatie

- 87 Er bestaan dwingende opvolgings- en evaluatieprocedures, zowel in de reglementering als in de protocollen gesloten tussen commissarissen en de administrateurs-generaal van de OISZ. Voor vier instellingen zijn dergelijke protocollen echter nog niet gesloten²³.

De reglementering legt de verplichting op de jaarlijkse evaluatieverslagen aan een tegensprekelijke procedure met de OISZ te onderwerpen. Hoewel de reglementering voor het globale evaluatieverslag datzelfde niet expliciet voorschrijft, is het principe ervan in de methodologie geïntegreerd en werd effectief overgegaan tot een tegensprekelijke procedure.

3.1.1 Vaststellingen

- 88 De Staat heeft geen richtlijnen of een beleidskader opgesteld voor de inhoud van de opvolgings- en evaluatieverslagen en voor wat hij verwacht van de regerings-commissarissen.

Dat heeft de volgende gevolgen:

- De resultaten worden niet uniform voorgesteld. De instellingen leggen ze voor in lopende tekst, in boordtabellen of in beide. Dat bemoeilijkt de horizontale exploitatie en analyse van de gegevens.
- De evaluatie door de commissarissen varieert zowel naar vorm als naar inhoud. Sommigen maken een evaluatienota die los staat het opvolgingsverslag over de instelling, anderen becommentariëren het opvolgingsverslag of ondertekenen het gewoon. Voor sommige instellingen wordt geen jaarlijks evaluatieverslag opgesteld in de zin van de reglementering.

- 89 De opvolgingsverslagen vermelden slechts uitzonderlijk de gebruikte bronnen en berekeningsmethodes en de controles uitgevoerd om de kwaliteit van de verstrekte informatie te verzekeren.

- 90 De FOD Sociale Zekerheid heeft een globaal evaluatieverslag opgesteld over de eerste bestuursovereenkomsten²⁴. Dat vormt een van de sterke punten uit het huidige proces van contractmanagement.

Dat verslag werd opgesteld op basis van een methodologie die aan alle betrokken partijen werd meegedeeld en die kan dienen als richtsnoer voor de toekomstige evaluaties.

De FOD Sociale Zekerheid heeft zelf de inhoud van het verslag bepaald omdat daarover geen enkele informatie te vinden was in de reglementering of de onder-richtingen. Het verslag had in hoofdzaak betrekking op de evaluatie van de verwezenlijking van de doelstellingen uit de bestuursovereenkomsten. Daarbij werd gesteund op de gegevens die de OISZ in hun opvolgingsverslagen hebben vermeld, zonder dat die gegevens in twijfel konden worden getrokken. De evaluatie betrof dus niet de kwaliteit van de doelstellingen en de indicatoren van de overeenkomsten. De moeilijkheden waarop de FOD bij die oefening gestoten is, maakten het echter mogelijk een aantal vaststellingen te doen en aanbevelingen te formuleren die een weerslag zullen hebben op de kwaliteit van de overeenkomsten. De belangrijkste aanbevelingen van het verslag zijn de volgende:

²³ Twee van die instellingen behoren echter tot de reeks bestuursovereenkomsten die op 1 januari 2003 in werking zijn getreden.

²⁴ Dat verslag werd opgesteld krachtens artikel 8, § 4, van het koninklijk besluit van 3 april 1997.

- vermindering van het aantal niet-genormaliseerde doelstellingen;
- intensifiëring van de transversale benadering;
- structurering en fasering van de onderhandelingen;
- bepaling van het strategische niveau van de bestuursovereenkomsten;
- definiëring van een beleidskader voor de evaluatie;
- ontwikkeling van interne controle en audit binnen de OISZ.

Een globaal evaluatieverslag is reglementair vereist bij de eerste bestuursovereenkomst.

De Staat is er echter niet in geslaagd het evaluatieverslag op te stellen binnen de termijn van de reglementering. Die houdt in dat de toezichthoudende minister het verslag tijdens de 27e week na de inwerkingtreding van de eerste overeenkomsten naar de Ministerraad moet zenden²⁵. Het ontwerp van globaal evaluatieverslag dat de FOD Sociale Zekerheid heeft opgesteld, werd op 21 april 2004 aan de toezichthoudende ministers toegezonden. De globale evaluatieverslagen voor elke OISZ waren op dat ogenblik verzonden voor een tegensprekelijke procedure.

- 91 Buiten enkele initiatieven die de OISZ op eigen houtje hebben ondernomen, werden de resultaten van de uitvoering van de beheersovereenkomsten niet openbaar gemaakt.

De reglementering bevat trouwens geen maatregelen over de openbaarheid van de verwezenlijking van die verbintenissen. Het verslag aan de Koning van het koninklijk besluit van 1997 preciseert echter dat de bestuursovereenkomsten worden gepubliceerd zodat de sociaalverzekerden er kennis van kunnen nemen. In die context zou de publicatie van de resultaten moeten worden onderzocht.

- 92 Tot slot had de wetgever in 1996 bepaald dat de Koning een stelsel van positieve of negatieve sancties zou invoeren. Tot op heden is dat punt van de wet nog niet uitgevoerd.

Toch is er een koninklijk besluit²⁶ dat bepaalt dat de managementfuncties binnen de OISZ worden geëvalueerd in het licht van de verwezenlijking van de bestuurs-overeenkomsten en -plannen.

3.1.2 Gevolgen

- 93 Gelet op de huidige toestand en op de al vermelde tekortkomingen in de kwaliteit van de doelstellingen en indicatoren²⁷, kan de Staat op basis van de opvolgings- en evaluatieverslagen geen oordeel vellen over de zuinigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de werking van de OISZ.

Die verslagen stellen hem hooguit in staat de operationele doeltreffendheid te beoordelen van bepaalde elementen van de processen die de verschillende OISZ hanteren, zonder de weerslag ervan op het geheel van de activiteiten te kennen. Die weerslag kan zowel positief als negatief zijn.

²⁵ Te weten in maart 2004.

²⁶ Koninklijk besluit van 30 november 2003 betreffende de aanduiding, de uitoefening en de weging van de managementfuncties in de openbare instellingen van sociale zekerheid, BS., 16 december 2003, bladzijde 59262 e.v.

²⁷ Zie supra §§74 e.v.

3.1.3 Aanbevelingen

- 94 De Staat moet normen en richtlijnen uitwerken om de inhoud van de periodieke opvolgings- en evaluatieverslagen te verduidelijken en die normen en richtlijnen toezenden aan alle partijen die bij het contractmanagement betrokken zijn. De doelstelling moet zijn dat de Staat de gegevens uit de verslagen vlotter kan analyseren en exploiteren. De kwaliteit van die verslagen is echter vooral afhankelijk van de verbetering van de kwaliteit van de doelstellingen en van de indicatoren.
- 95 De reglementering moet een globale evaluatie voorschrijven, die ook slaat op de kwaliteit van de doelstellingen en indicatoren en eveneens op hun voorstelling. Een dergelijke evaluatie moet er bovendien komen op het moment dat elke bestuursovereenkomst afloopt. Dat dient voldoende snel te gebeuren zodat de Staat er de nodige lessen uit kan trekken voor de onderhandelingen van volgende overeenkomsten. Het doel van die globale evaluatie moet zijn de kwaliteit van de volgende bestuursovereenkomsten te verbeteren zodat de Staat de zuinigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid kan beoordelen voor alle opdrachten die de OISZ hebben.
- 96 Om de transparantie voor iedereen die bij de werking van de OISZ betrokken is te vergroten, moet de Staat erop toezien dat de resultaten van de uitvoering van de bestuursovereenkomsten worden gepubliceerd en moet hij de nadere regels voor die publicatie vaststellen in overleg met alle OISZ.
- 97 De kwestie van de sancties moet worden beslecht. De wet moet worden uitgevoerd of aangepast. Wanneer negatieve sancties worden opgelegd, moet dat gepaard gaan met een onderzoek naar de oorzaken van en de remedies voor de moeilijkheden die zich voordoen. De Staat zou dan bijvoorbeeld kunnen overwegen zijn toezicht te versterken.
- 98 Wat de kwaliteit van de opvolgings- en evaluatieverslagen betreft wordt verwezen naar de referentiegegevens opgenomen als bijlage B waarin de normen en best practices opgenomen zijn die de Staat kunnen sturen en helpen bij het opzetten van een continue en regelmatige opvolging van het contractmanagement.

Commentaar
van de
administratie

Tijdens de tegensprekelijke procedure heeft de FOD Sociale Zekerheid aangegeven dat hij het opvolgingssysteem aan het herwerken is. In dat nieuwe opvolgingssysteem zou de regeringscommissaris een scharnierplaats innemen, omdat hij administratief en methodologisch ondersteuning krijgt van de cel Relaties met de OISZ van de directie-generaal Sociaal Beleid. Dat nieuwe systeem zou natuurlijk worden besproken met de OISZ.

De FOD Sociale Zekerheid herinnert er ook aan dat in het kader van zijn globaal synthetisch verslag over de uitvoering van de bestuursovereenkomsten 2002-2004 een evaluatiemodel is uitgewerkt en met succes toegepast. De FOD heeft gezegd dat het zijn bedoeling was die methode opnieuw te gebruiken voor zijn verslag over de uitvoering van de bestuursovereenkomsten in de vijf resterende OISZ.

De FOD Budget en Beheerscontrole vestigt dan weer de aandacht op het belang van de installering van het college van commissarissen waarin de reglementering voorziet. Dat overleg- en coördinatieorgaan, dat om diverse redenen nog steeds niet functioneel is, zou volgens de FOD toelaten dat op efficiënte wijze tegevoetgekomen wordt aan de aanbevelingen van de audit. Het zou onder andere kunnen instaan voor de permanente vorming van de commissarissen.

3.2 Beheersgegevens

- 99 Een positief effect van de invoering van de bestuursovereenkomsten is dat alle OISZ boordtabellen ontwikkeld hebben.
- 100 Alle OISZ hebben ook progressief een analytische boekhouding of ten minste een geobjectiveerd systeem voor de kostenberekening ingevoerd. Sommige OISZ beschikken al over een operationeel systeem.

3.2.1 Vaststellingen

- 101 De Staat heeft de betrouwbaarheid van de gegevens van de opvolging niet kunnen nagaan.
- 102 De regeringscommissarissen zijn immers zelden op de hoogte van de berekeningsmethodes om de informatie in te zamelen die nodig is om rekening af te leggen van de verwezenlijking van de doelstellingen. Ze hebben de definitie van de gegevens en van de berekeningsmethodes niet systematisch onderzocht. Evenmin hebben ze nagegaan of er binnen de OISZ een verdeling van de verantwoordelijkheden is om de inlichtingen te verzamelen. De OISZ delen die informatie overigens niet systematisch mee aan de Staat.

Bij het RIZIV wordt in dat verband een goede werkwijze gehanteerd. Een tabel vermeldt voor elke indicator een precieze definitie, wie verantwoordelijk is voor de berekening, hoe die gebeurt en hoe de informatie wordt ingezameld. Die tabel werd aan de regeringscommissaris meegedeeld.

- 103 Over het algemeen hebben de regeringscommissarissen de kwaliteit van de informatie die in de opvolgingsverslagen opgenomen is, niet onderzocht. Ze beschikken daarvoor overigens niet over de tijd, de steun of de deskundigheid.

Ze kunnen evenmin steunen op een certificering van de resultaten door de beheerders of op een controle van de gegevens die binnen de OISZ intern zou worden uitgevoerd. De Staat heeft immers geen informatie over de interne-controlesystemen die de OISZ zouden hebben ingevoerd om de kwaliteit van de informatie te verzekeren die wordt ingezameld om over de verwezenlijking van de doelstellingen uit de bestuursovereenkomsten te rapporteren²⁸. Bovendien beschikken slechts twee instellingen over een dienst Interne Audit, de RVP en de RVA. Enkel de dienst Interne Audit van de RVP deelt zijn verslagen mee aan de regeringscommissaris.

3.2.2 Conclusie

- 104 De Staat heeft de betrouwbaarheid van de gegevens die in het kader van de opvolging van de bestuursovereenkomsten werden ingezameld, niet onderzocht omdat hij niet bij machte is een dergelijke analyse uit te voeren. Hij verkeert daardoor niet in de voorwaarden om redelijke zekerheid te bezitten over de kwaliteit van de gegevens.

²⁸ Er wordt aan herinnerd dat het globale evaluatieverslag dat de FOD Sociale Zekerheid heeft opgesteld, steunt op de gegevens die de OISZ hebben verstrekt zonder die gegevens in twijfel te trekken.

3.2.3 Aanbevelingen

- 105 De Staat moet zorgen voor een duidelijke, strikte, door iedereen onderschreven definitie van de in te zamelen gegevens, de gegevensbronnen, de methodes om ze in te zamelen en die om de performantiemetingen te analyseren. Hij moet er ook over waken dat de verantwoordelijkheden terzake duidelijk bepaald zijn.
- 106 De Staat moet redelijke zekerheid hebben over de kwaliteit van de opvolgingsgegevens. Daartoe moet hij de ontwikkeling van een systeem van interne controle binnen de OISZ aanmoedigen en vervolgens over de goede werking daarvan waken.
- In die context zou hij erop moeten toezien dat in elke OISZ een dienst Interne Audit wordt opgericht die beantwoordt aan de internationale normen en die onder het gezag zou kunnen staan van een auditcomité.
- Gelet op de lacunes op dat vlak binnen de OISZ, moet de Staat aan dat punt bijzondere aandacht besteden.
- 107 Wat betreft de specifieke kwaliteitsnormen van de beheersgegevens wordt verwezen naar bijlage B die als leidraad kan dienen.

Commentaar
van de
administratie

Tijdens de tegensprekelijke procedure heeft de FOD Sociale Zekerheid meegedeeld dat de aanbevelingen geformuleerd in het kader van het globaal evaluatieverslag van de 27e maand convergeren met de aanbeveling van het Rekenhof over met de ontwikkeling van een intern controlesysteem en de oprichting van een dienst interne audit binnen de OISZ.

De FOD Budget en Beheerscontrole heeft van zijn kant aangeboden de OISZ methodologisch te steunen, voor zover hem daarvoor de bevoegdheid wordt verleend.

3.3 Herziening van de bestuursovereenkomst

- 108 De huidige reglementering bevat twee stelsels om de bestuursovereenkomsten te herzien. Een daarvan is een vereenvoudigd stelsel dat het rechtstreekse voortvloeisel van de jaarlijkse evaluatie zou moeten zijn. Die vereenvoudigde herziening moet gebeuren in het licht van objectieve parameters die vooraf in de bestuursovereenkomst worden gedefinieerd. Het normale herzieningsstelsel van zijn kant volgt dezelfde weg als de onderhandeling van de overeenkomst en vereist de instemming van de partijen. Het vereist eveneens de goedkeuring en de publicatie in het Belgisch Staatsblad van een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit.

3.3.1 Vaststellingen

- 109 Geen enkele van de eerste bestuursovereenkomsten is herzien wat de grond van de zaak betreft. De doelstellingen, drempels en indicatoren zijn niet aangepast. De enige herzieningen waren van budgettaire aard. Over het algemeen beschouwen de betrokkenen die de vertegenwoordigers van het Rekenhof in de loop van de audit hebben ontmoet, de procedure als log en weinig flexibel.
- Die procedure is echter van kapitaal belang binnen het leerproces. De eerste overeenkomsten konden niet steunen op iets wat vooraf bestond. Het was dan ook belangrijk ze te kunnen aanpassen indien de eerste cijfers van de uitvoering

²⁸ Er wordt aan herinnerd dat het globale evaluatieverslag dat de FOD Sociale Zekerheid heeft opgesteld, steunt op de gegevens die de OISZ hebben verstrekt zonder die gegevens in twijfel te trekken.

aantoonden dat de doelstellingen slecht waren gedefinieerd. Die situatie is niet zuiver hypothetisch: het globale evaluatieverslag van de FOD Sociale Zekerheid heeft immers uitgewezen dat bepaalde doelstellingen niet meetbaar waren en dat, waar ze wel te meten waren, 8 % ervan niet verwezenlijkt was.

- 110 Eén instelling, het RIZIV, heeft toch sommige doelstellingen uit haar overeenkomst herzien, maar dan via de eenvoudige ondertekening van een bijakte met de toezichthoudende minister, zonder opstelling van een koninklijk besluit en zonder publicatie in het Belgisch Staatsblad.

3.3.2 Conclusie

- 111 Het stelsel om de bestuursovereenkomsten te herzien, blijkt moeilijk flexibel toe te passen. Buiten budgettaire aanpassingen, werden geen wijzigingen van doelstellingen of streefdoelen doorgevoerd, hoewel de OISZ bepaalde behoeften op dat gebied hebben geformuleerd.

3.3.3 Aanbeveling

- 112 Voor een doeltreffend contractmanagement is het essentieel dat de bestuursovereenkomst aan de evolutie van externe factoren aangepast kan worden en dat doelstellingen en streefdoelen die aanvankelijk slecht gedefinieerd waren, gecorrigeerd kunnen worden.

De herziening kan alleen maar flexibel verlopen als de contracterende partijen bereid zijn dergelijke wijzigingen te aanvaarden, zowel op budgettair vlak als wat de doelstellingen betreft. Aanbevolen wordt dat de partijen bijzondere aandacht aan dat probleem besteden als de tweede bestuursovereenkomsten zullen worden gesloten. Zo nodig moeten ze met elkaar tot een akkoord komen over de meest doeltreffende manier en het best passende ogenblik om die herzieningen te doen.

Tijdens de tegensprekelijke procedure heeft de FOD Sociale Zekerheid vermeld dat de herziening van de procedure tot aanpassing van de bestuursovereenkomst zeker ter sprake komt bij de onderhandelingen over de volgende bestuursovereenkomsten voor de periode 2006-2010.

Commentaar
van de
administratie

Bijlage A

Methodologie

De audit werd op 10 december 2003 aangekondigd aan de toezichthoudende ministers en aan de voorzitters van de FOD Sociale Zekerheid, de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en de FOD Binnenlandse Zaken.

Het volgende auditplan werd uitgevoerd:

1. Voorafgaande gesprekken met de voorzitters van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en van de FOD Sociale Zekerheid.
2. Uitwerking van een referentiekader op basis van de normen en good practices. Daarbij heeft het Rekenhof zich gebaseerd op de literatuur en op nationale en internationale ervaringen, met name in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (DIRE²⁹, Cour des comptes de France en NAO³⁰), alsook op vroegere verslagen van het Belgische Rekenhof. Dat referentiekader werd op 18 februari 2004 via mail voor advies meegedeeld aan de directeur-generaal verantwoordelijk voor het contractmanagement. Dat referentiekader is als bijlage B opgenomen.
3. Analyse van de reglementering en van de bestuursovereenkomsten, inzonderheid aan de hand van het referentiekader.
4. Gesprekken met de regeringscommissarissen 'sociale zekerheid' die binnen een OISZ in functie waren op het ogenblik van de audit, op basis van een gemeenschappelijke vragenlijst die vooraf werd toegezonden en die steunt op het referentiekader. Opstelling van een verslag en goedkeuring ervan door de deelnemers. Er werd gesproken met de regeringscommissarissen bij KSZ, HZIV, HVW, RIZIV, RSVZ, RKW, RVA, RVP, RSZ en RSZ-PPO.
5. Gesprek bij de FOD Sociale Zekerheid met de personen die belast zijn met het contractmanagement of die eraan hebben deelgenomen, op basis van een vragenlijst die vooraf werd toegezonden en die op het referentiekader steunt. Opstelling van een verslag en goedkeuring ervan door de deelnemers.
6. Informatieve ontmoeting met de vertegenwoordigers van de FOD Budget en Beheerscontrole en van de Minister van Begroting die hebben deelgenomen aan de bilaterale vergaderingen met de administratie Begroting, haar minister en de OISZ.
7. Analyse van de opvolgings- en evaluatieverslagen, van de notulen van de beheerscomités van de OISZ over het contractmanagement en van de antwoorden en informatie die naar aanleiding van de gesprekken werd verkregen. Die analyse gebeurde in het licht van het bovengenoemde referentiekader.
8. Analyse van het globale evaluatieverslag dat de FOD Sociale Zekerheid in de loop van de 27e maand opstelt ter attentie van de toezichthoudende ministers.
9. Transversale exploitatie van al de vereiste informatie in het licht van het referentiekader.

De gesprekken werden gevoerd van half januari tot eind mei 2004.

²⁹ Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (Frankrijk).

³⁰ National Audit Office (Verenigd Koninkrijk).

Bijlage B

Bestuursovereenkomsten: normen en best practices

Deze bijlage bevat de normen en best practices die werden afgeleid uit de literatuur en uit de nationale en internationale ervaringen, inzonderheid in Frankrijk en in Groot-Brittannië (DIRE³¹, Cour des comptes de France³² en NAO³³), alsook uit vroegere verslagen van het Belgische Rekenhof³⁴. Deze bijlage moet worden gezien als een handleiding met algemene krachtlijnen die echter in de tijd kunnen evolueren en die moeten worden aangepast aan de specifieke kenmerken van de sector.

De normen en best practices betreffen meer in het bijzonder de grondslagen van het contractmanagement, de kwaliteit van de overeenkomsten en de opvolging ervan.

1 Grondslagen van contractmanagement

1.A Vanuit het oogpunt van de Staat

- 1.1 Contractmanagement impliceert dat de Staat de doelstellingen van het overheidsbeleid definieert. De reglementering, met inbegrip van de wettelijke opdrachten van de OISZ, moeten daarbij in overeenstemming zijn met de oriëntering en de doelstellingen van het overheidsbeleid.
- 1.2 De rol van de Staat moet aan het contractmanagement worden aangepast. Die rol moet dubbel zijn:
 - het overheidsbeleid uitwerken en evalueren en onder meer reglementaire teksten opstellen;
 - de activiteit van de OISZ oriënteren en evalueren door een sturing via de doelstellingen en de middelen, onder meer met behulp van de beheerscontrole.
- 1.3 De overeenkomst moet de gewijzigde beleidsoriëntering weergeven die voortvloeit uit de overgang van een middelenlogica naar een resultatenlogica. Ook de verplichting om rekenschap af te leggen over de bereikte resultaten moet erin voorkomen. Dat impliceert met name dat de kosten van de verwezenlijkingen worden onderzocht, dat de bepaling van de middelen gekoppeld wordt aan de verwachte resultaten en dat die middelen moeten worden gewaarborgd.

³¹ Zie inzonderheid Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, *Guide de la contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion*, Frankrijk, september 2001; Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, *La contractualisation dans les administrations de l'Etat - Bilan*, Frankrijk, juni 2002.

³² Cour des comptes de France, *La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat, Rapport au Président de la République*, november 2003; Cour des comptes de France, *Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2002, Rapport 2003*, p. 113 e.v. (www.ccomptes.fr).

³³ Zie inzonderheid National Audit Office, *Good practice in performance reporting in executive agencies and non-departmental public bodies*, 9 maart 2000; National Audit Office, *Measuring the performance of government departments*, 22 mars 2001. (www.nao.org.uk).

³⁴ Auditrapport van het Rekenhof over het onderzoek naar de beheersovereenkomsten met Vlaamse openbare instellingen, *Parl. St. Vlaams Parlement*, Stuk 38, (2001-2002), Nr. 1. (www.rekenhof.be)

1.B Vanuit het oogpunt van de OISZ

- 1.4 In ruil voor een grotere beheersautonomie verbindt de OISZ zich ertoe haar wettelijke opdrachten zuinig, doelmatig en doeltreffend uit te voeren.
- 1.5 De OISZ moet rekenschap afleggen in het licht van de verplichtingen uit de bestuursovereenkomst.

2 Kwaliteit van de bestuursovereenkomsten

2.A Omkadering

2.A.1 Noodzaak van een juridische omkadering

Krachtlijnen

- 2.1 Er moet een referentiekader bestaan met krachtlijnen waarmee de verschillende betrokken partijen de beheersovereenkomsten kunnen voorbereiden, implementeren en evalueren. Dat kan de vorm aannemen van een reglementering (besluiten) aangevuld met handboeken, omzendbrieven, procedures enzovoort.
- 2.2 De volgende elementen moeten aanwezig zijn:
 - uiteenzetting van het nut van de bestuursovereenkomsten als instrument voor een doeltreffende verwezenlijking van de wettelijke opdrachten van de OISZ en van de doelstellingen van het overheidsbeleid;
 - vaststelling van de essentiële elementen van de bestuursovereenkomst (duur, doelstellingen, indicatoren, middelen, herzieningsprocedures, sancties...);
 - definitie van het uitwerkings-, goedkeurings- en opvolgingsproces (rapportering, evaluatie...) van de bestuursovereenkomsten, waarbij de rol van elke betrokken partij duidelijk wordt geïdentificeerd;
 - plaats van de bestuursovereenkomsten binnen het wettelijke en reglementaire kader, alsook het juridische statuut ervan;
 - draagwijdte en grenzen van de autonomie toegekend door de bestuursovereenkomsten en vaststelling van de taken en verantwoordelijkheden van de contracterende partijen.

De belangrijkste elementen moeten in de organieke reglementering van de bestuursovereenkomsten worden opgenomen.

Draagwijdte van de wederzijdse verbintenissen

- 2.3 De partijen moeten als partners optreden.
- 2.4 De overeenkomst moet bepalen hoe eventuele geschillen dienen te worden geregeld.

Beheersautonomie

- 2.5 De goedkeuring van een overeenkomst impliceert de toekenning van een beheersautonomie. Dit vertaalt zich concreet in een versoepeling van de administratieve en budgettaire controles die de toezichhoudende overheid a priori uitoefent op de OISZ. Elke versoepeling van de regels moet in overeenstemming zijn met de hiërarchie tussen de verschillende juridische normen.
- 2.6 De Staat blijft verantwoordelijk voor de doeltreffendheid van het overheidsbeleid, de instelling voor de operationele doeltreffendheid. De minister blijft de eindverantwoordelijkheid dragen voor de correcte uitvoering door de OISZ van haar opdrachten.

2.A.2 Noodzaak van een georganiseerde omkadering

- 2.7 De rol van de Staat en van de verschillende instanties die de Staat vertegenwoordigen, moet duidelijk worden gedefinieerd en voor iedereen bekend zijn.
- 2.8 De Staat moet voldoende middelen vrijmaken om de verschillende stappen van het contractmanagement, zowel wat de grond van de zaak als wat de vorm betreft, te onderhandelen, op te volgen en te evalueren. De administratie moet beschikken over voldoende deskundig personeel.
- 2.9 Het contractmanagement moet op het niveau van de Staat worden omkaderd door een horizontaal georganiseerde ondersteunende dienst waarvan de rol duidelijk gedefinieerd is.
- 2.10 De definiëring van de taken van de regeringscommissarissen moet rekening houden met de nieuwe rol van de Staat in het kader van de bestuursovereenkomsten.
- 2.11 Daartoe moeten functieprofielen worden opgesteld.
- 2.12 De Staat moet onderrichtingen of richtlijnen aan de regeringscommissarissen geven waarin wordt gepreciseerd wat van hen verwacht wordt op het vlak van de overeenkomsten.
- 2.13 Het geheel van het onderhandelings- en opvolgingsproces moet gedocumenteerd zijn. Die documentatie moet op een gestructureerde wijze worden bijgehouden. De bevoegde administratie moet het volledige dossier van elke overeenkomst bijhouden.

2.B Voorbereiding van de bestuursovereenkomsten

- 2.14 Voordat de doelstellingen en indicatoren uitgewerkt worden, moet de bestaande toestand worden beschreven en een diagnose worden opgesteld.

De diagnose bestaat erin vanuit de beschrijving van de bestaande toestand en van de vastgestelde sterke en zwakke punten, in een logica van vooruitgang een actieplan op te stellen dat een antwoord kan bieden op die zwakke punten, terwijl de vastgestelde sterke punten behouden of verbeterd worden.
- 2.15 De Staat moet zich vergewissen van de waarde van de beschrijving van de bestaande situatie en specifiek van de kwaliteit van de gegevens verstrekt

door het informatiesysteem van de OISZ. Die verzekering kan voortvloeien uit een certificering, uit de werking van een geïntegreerd systeem van interne controle, uit de activiteit van een dienst Interne Audit die beantwoordt aan de algemeen aanvaarde internationale normen of uit een externe analyse die wordt uitgevoerd door of op verzoek van de Staat.

2.16 De contracterende partijen moeten de situatiebeschrijving en de diagnose goedkeuren.

2.C Doelstellingen

2.17 Contractmanagement impliceert een verticale integratie van de doelstellingen, gaande van de algemene doelstellingen van het overheidsbeleid tot de operationele doelstellingen van de OISZ. Die laatste moeten coherent zijn met de doelstellingen van het overheidsbeleid en tot de verwezenlijking ervan bijdragen.

2.18 De Staat moet:

- de strategische opties vaststellen die moeten voorkomen in de bestuursovereenkomst met de OISZ. Daartoe moet de Staat zijn prioriteiten bepalen en ze meedelen aan de OISZ bij de voorbereiding van de bestuursovereenkomst;
- zich ervan verzekeren dat de doelstellingen alle opdrachten van de OISZ dekken en die niet voorbischieten;
- zich verzekeren van het bestaan van algemene en operationele doelstellingen die een beeld kunnen geven van de doeltreffende en doelmatige verwezenlijking van de opdrachten van de OISZ op de zuinigst mogelijke wijze;
- zich ervan verzekeren dat de doelstellingen relevant, realistisch, ambitieus, voldoende precies en duidelijk en in de tijd gepland zijn;
- zich ervan verzekeren dat de doelstellingen die de OISZ definieert, kunnen worden gemeten op basis van betrouwbare en tijdig beschikbare beheersinformatie;
- zich verzekeren van het bestaan van indicatoren met bepaling van een streefdoel of drempel die moet worden bereikt in het licht van elke algemene of operationele doelstelling;
- zich ervan verzekeren dat de doelstellingen van de overeenkomst werden bepaald rekening houdend met het geheel van de stakeholders van de OISZ (sociaalverzekerden, werkgevers, regering, parlement, controleorganismen...).

2.19 De Staat moet garant kunnen staan voor de kwaliteit van de bestuursovereenkomsten.

2.D Indicatoren

2.20 De indicatoren moeten in onderling overleg worden gedefinieerd.

2.21 De Staat moet zich ervan verzekeren dat de indicatoren die in de bestuursovereenkomst worden gedefinieerd, kwalitatief hoogstaand zijn. Hij moet

er ook voor zorgen dat het informatiesysteem de vereiste metingen effectief kan uitvoeren.

De indicatoren moeten aan een aantal criteria beantwoorden:

- Ze moeten leesbaar, begrijpelijk, duidelijk, onmiddellijk interpreteerbaar zijn.
- Ze moeten relevant zijn.
- Ze moeten beschikbaar zijn tegen een kostprijs die in overeenstemming is met het voordeel dat ze zouden moeten opleveren.
- Ze moeten betrouwbaar, controleerbaar of 'auditeerbaar' zijn.
- Ze moeten actueel zijn en, ongeacht het ogenblik van gegevensinzameling, beschikbaar zijn volgens dezelfde procedures en definities.
- Ze moeten toelaten om alle 'stakeholders' over de activiteit van de OISZ te informeren.

Er bestaan verschillende types indicatoren:

- Indicatoren van middelen: ze geven de beschikbaarheid, de bestemming of het verbruik weer van de personele, materiële of financiële middelen voor een activiteit van de dienst (bv. de omvang van de middelen voor een bepaalde activiteit in vergelijking met het geheel van de beschikbare middelen).
- Indicatoren van activiteiten of productie: ze geven de activiteit van de personeelsleden of de materiële productie van de dienst weer. Ze vermelden de intermediaire resultaten die leiden tot het eindproduct of tot de verwachte gepresteerde finale dienst.
- Indicatoren van kwaliteit: ze geven de voorwaarden weer waarin de actie van de dienst verloopt.

Voorbeelden

- op het vlak van het proces: foutenpercentage in een dossier, termijn voor verzending van de ene dienst naar een andere, wachttijd, antwoordtermijn;
 - op het niveau van de gebruiker/bestemming: graad van tevredenheid, aantal klachten.
- Indicatoren van doelmatigheid: ze geven de verhouding aan tussen de aangewende middelen en de verkregen resultaten. Ze meten de graad van verwezenlijking van de doelstelling.
 - Indicatoren van doeltreffendheid: ze meten de verkregen resultaten in vergelijking met de gestelde doelstellingen.
 - Indicatoren van context: ze geven context weer van de actie van de dienst (voorbeeld: socio-economische factoren).

2.22 De Staat moet zich ervan vergewissen dat er zowel kwantitatieve als kwalitatieve indicatoren bestaan.

3 Opvolging en evaluatie van de bestuursovereenkomsten

3.A Opvolging en evaluatie van de resultaten en van de overeenkomst

- 3.1 De Staat moet erover waken dat de bestuursovereenkomst dwingende procedures voor de opvolging bevat. Hij moet preciseren aan wie, wanneer, hoe en waarover verslag moet worden uitgebracht.
- 3.2 De verslagen moeten een waarheidsgetrouw en actueel beeld geven van de verrichte prestaties.
- 3.3 De minister moet tijdig relevante, aangepaste, begrijpbare, bruikbare en volledige informatie ontvangen.
- 3.4 De opvolgingsverslagen moeten een opsomming bevatten van controles uitgevoerd om de betrouwbaarheid van de aangewende informatie aan te tonen.
- 3.5 De methode voor de berekening van de indicatoren en de bron van de gegevens moeten worden vermeld.
- 3.6 De opvolgingsverslagen moeten de Staat toelaten de verwezenlijking van de wettelijke opdrachten van de OISZ te meten en zich uit te spreken over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de OISZ in kwestie, alsook over het gebruik van de toegekende middelen.
- 3.7 De Staat moet de uitvoering van de overeenkomst regelmatig op vooraf afgesproken tijdstippen evalueren. Naast de periodieke evaluaties van de resultaten moet de overeenkomst het voorwerp vormen van een globale evaluatie op het ogenblik dat ze verstrijkt. De evaluatieverslagen moeten in een tegensprekelijke procedure aan de OISZ worden voorgelegd.
- 3.8 De conclusie van het evaluatieverslag moet vermelden of de partijen al of niet hun verplichtingen zijn nagekomen en of corrigerende maatregelen nodig zijn.
- 3.9 De evaluatie moet aanleiding geven tot aanbevelingen.
- 3.10 De globale evaluatie op het einde van de cyclus moet bovendien ingaan op de kwaliteit van de overeenkomst en op de effecten ervan op het vlak van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de OISZ.
- 3.11 Afhankelijk van de graad van verwezenlijking van de verplichtingen van de partijen, is voorzien in een systeem van beloningen of sancties. Bij sancties moet echter altijd gezocht worden naar de oorzaken en de remedies voor de vastgestelde situatie. De sancties mogen het vastgestelde probleem niet verergeren.

3.B Beheersgegevens

- 3.12 De Staat moet zich ervan verzekeren dat binnen de OISZ een informatie-systeem bestaat dat de verwezenlijking van de bestuursovereenkomsten effectief kan opvolgen. Indien het informatiesysteem over het beheer zwakke punten vertoont, moet de Staat ervoor zorgen dat die opgelost worden. Als een dergelijk systeem niet bestaat, moet de invoering ervan een van de prioritaire doelstellingen van de overeenkomst zijn.

- 3.13 De Staat moet er eveneens op toezien dat een analytische boekhouding of een ander systeem voor de objectivering van de kosten wordt ingevoerd om de evolutie van de kosten in het licht van de activiteit van de diensten te kunnen opvolgen.
- 3.14 De Staat moet zich ervan verzekeren dat er een duidelijke en strikte definitie bestaat van de in te zamelen gegevens, van de bronnen van de gegevens en van de methodes om ze in te zamelen en te exploiteren. Hij moet er eveneens over waken dat de verantwoordelijkheden terzake duidelijk zijn vastgelegd.
- 3.15 De gegevens moeten:

- relevant zijn: ze maken het mogelijk de indicatoren vast te stellen;
- exhaustief zijn: alle vereiste gegevens worden geregistreerd;
- juist zijn: de gegevens vertonen geen significante fouten;
- coherent zijn: de gegevens worden ingezameld volgens dezelfde procedures en definities, wat ook de punten en de periode van de inzameling zijn;
- een redelijke kostprijs hebben: hun kostprijs moet in overeenstemming zijn met het belang van de informatie.

- 3.16 De Staat moet zeker zijn dat de inzameling en exploitatie van de gegevens betrouwbaar is. Die zekerheid kan voortvloeien uit een certificering, uit de werking van een geïntegreerd systeem van interne controle, uit de activiteit van een dienst voor interne audit die aan de algemeen aanvaarde internationale normen beantwoordt of uit een externe analyse uitgevoerd door of op vraag van de Staat.

3.C Herziening van de bestuursovereenkomst

- 3.17 De bestuursovereenkomst moet een flexibele herzieningsprocedure bevatten die toelaat ze snel aan te passen aan wijzigingen in het overheidsbeleid, de opdrachten van de instelling of de middelen.