

**ADVIESOPDRACHT  
PUBLIC MANAGEMENT PROGRAMME**

**HAALBAARHEIDSSTUDIE  
SHARED SERVICE CENTER  
BOEKHOUDING & BEGROTING**

**VOOR DE 4 HORIZONTALE FEDERALE OVERHEIDSDIENSTEN**

**Budget & Beheerscontrole  
Personeel & Organisatie  
Kanselarij en Algemene Diensten  
Fedict**

Brussel, 29 oktober 2001

Coaching door PwC Consulting

Redactie :

**Koen DECLERCQ**

**Stefaan GHESQUIERE**

**Alain GODA**

**Véronique LAGRANGE**

**Kathleen SENECA**

**Christophe STASSART**

**Patrick VANBERGHEN**

## 1. EXECUTIVE SUMMARY

De adviesgroep PMP heeft gepoogd een blauwdruk te schetsen van een mogelijke invulling van het concept shared service in de publieke sector.

De adviesgroep werd gevraagd de haalbaarheid van een shared service center (SSC) voor de entiteiten B&B (budget & beheerscontrole (B&B)) van de vier horizontale federale overheidsdiensten (FOD's) te onderzoeken. De shared service was als mogelijkheid aangegeven in het Definitief Eindrapport Budget & Beheerscontrole (B&B) van november 2000, dat momenteel verder wordt uitgewerkt in diverse werkgroepen. De adviesgroep kon dus niet over alle mogelijke relevante informatie beschikken omtrent de toekomstige rol en taken van de entiteiten B&B.

Het concept van het shared service center wordt voornamelijk geïmplementeerd in de private sector en veronderstelt het wegnemen van gemeenschappelijke processen uit business units van één bedrijf om die in gezamenlijk beheer onder te brengen. Het gezamenlijk beheren van de gemeenschappelijke processen, meestal ondersteunende activiteiten, biedt de business units de mogelijkheid om zich meer op hun kernactiviteiten te richten. Dat hierbij ook motieven als efficiëntie en schaalvoordelen meespelen, hoeft geen betoog.

Op basis van de vier clusters van taken – begroting, thesaurie, boekhouding en managementondersteuning – die in het Definitief Eindrapport B&B van november 2000 beschreven zijn, werd een analyse gemaakt in het licht van mogelijke overheveling aan een SSC. Hoofdzakelijk kunnen volgende criteria genoemd worden voor een mogelijke overdracht. Vooreerst is er de neutraliteit van het SSC ten aanzien van de participerende FOD's: het SSC neemt niet de (beleids)beslissingen voor de FOD. Vervolgens moeten deze taken ook autonoom door het SSC uit te voeren zijn, wat niet alleen betekent dat niet telkens de tussenkomst van de opdrachtgever nodig is maar ook dat de taken verlopen binnen een grotendeels vastgelegd proces.

Gelet op het duaal karakter van de begroting, die immers ook een cijfermatige vertaling vormt van het te voeren beleid, besluit de adviesgroep PMP dat de begrotingsopmaak niet aan het SSC kan toevertrouwd worden. Uit hun aard geldt hetzelfde voor de managementondersteunende activiteiten, ongeacht het feit dat wel bepaalde informatiestromen vanuit het SSC deze taak kan voeden.

De activiteiten inzake begrotingsuitvoering (vastleggings- en betalingscyclus) voldoen inderdaad aan de vooropgestelde criteria. Er wordt hierbij geadviseerd ze in globo te benaderen en ook zo over te

dragen omwille van efficiëntie (versnippering van taken tussen SSC en entiteiten B&B binnen beide cycli) als het groter schaalvoordeel.

De economische boekhouding kan eveneens volledig in een gezamenlijk beheer uitgevoerd worden. Wel moet opgemerkt worden dat ingevolge het wetsontwerp op de Rijkscomptabiliteit deze slechts zou ingevoerd worden op 1 januari 2003.

Een shared service center voor de vier horizontale overheidsdiensten zou slechts een lichte structuur vergen. Voorgesteld wordt om een SSC als een dienst van algemeen bestuur binnen een FOD te organiseren, gefinancierd via zijn begroting binnen een afzonderlijke organisatieafdeling. Dit betekent dat een vaak aan een shared service verbonden vorm van chargebackmechanisme (afspraken tussen de 'klant' en het SSC omtrent de verschillende aspecten van de dienstverlening, zoals volume, kost, kwaliteitsbewaking, etc.) niet vooropgesteld wordt wegens te omslachtig. De aansturing zou voorlopig reeds voldoende kunnen gebeuren door een beheerscomité ad hoc met vertegenwoordigers van de deelnemende FOD's die via regelmatige rapportering het beleid en beheer van het SSC kunnen beoordelen. In een later stadium kunnen eventueel alternatieven kans maken, zowel op het vlak van de structuur als de aansturing.

Opdat het verhaal van een "zou"- in een "is"-vorm zou overgaan, moeten nog een aantal bakens genomen worden. Vooreerst moet het duidelijk zijn dat er een voldoende kritische massa aanwezig is. Dit kon, gelet op de summere gegevens waarover de adviesgroep momenteel beschikt, niet uitgemaakt worden. De oprichting van een shared service center vormt ook geen alleenstaand project maar maakt deel uit van een veranderingsgolf, die nog verre van beëindigd is: structureel-organisatorisch is alles nog in opbouw, het regelgevend kader wordt gewijzigd, ...

De keuze voor een shared service center is verder geen makkelijke keuze. Zij creëert in elk geval een "burning platform", wat vraagt om een duidelijke keuze en strategie van de betrokken voorzitters. Een verandering vraagt een breed draagvlak binnen de verschillende FOD's dat overigens moet behouden blijven. Er moet ook rekening gehouden worden met het verlies aan autonomie: een belangrijke pijler van het eigen beheer gaat over in andere handen, de relatieve geslotenheid verdwijnt. Bij het samenbrengen van mensen en processen speelt ook de personeelsproblematiek mee (overdracht van eigen personeel, behoud van (deel)entiteiten B&B binnen de FOD's), met inbegrip ook van de culturele diversiteiten. Een SSC moet een goed contact houden met zijn 'klanten': huisvesting en/of ICT zijn belangrijk.

De adviesgroep PMP stelt volgende aanbevelingen voor:

1. De eigenheid van de beschouwde B&B-activiteiten en het wettelijk framework kunnen de vooropgestelde voordelen van een shared service echter uithollen.
2. De taken die het meest in aanmerking komen om door de shared service uitgevoerd te worden hebben betrekking op de economische boekhouding. Deze zou ingevolge het wetsontwerp op de Rijkscomptabiliteit pas worden ingevoerd op 1 januari 2003.
3. De adviesgroep PMP kwam verder tot de bevinding dat de activiteiten met betrekking tot de begrotingsopmaak binnen de entiteit B&B moeten blijven.
4. De activiteiten inzake begrotingsuitvoering (vastleggings- en betalingscyclus) zouden in globaal benaderd moeten worden. Een partiële overheveling naar het SSC B&B lijkt niet aangewezen.
5. De shared service kan het best opgericht worden binnen een FOD (als dienst van algemeen bestuur) en gefinancierd worden via de begroting (dus zonder chargebackmechanisme).
6. De aansturing zou kunnen gebeuren door een beheerscomité ad hoc met vertegenwoordigers van de deelnemende FOD's die door middel van boordtabellen de leidende ambtenaar van het SSC B&B beoordelen op het beleid en het beheer van de shared service.
7. Zowel de noodzakelijke voldoende kritische massa als het committent van (alle) voorzitters vormen determinante succesfactoren voor het oprichten en efficiënt functioneren van het SSC B&B.
8. Als eerste stap bij het implementeren van een SSC, dient een diepere analyse van de activiteiten te gebeuren, waarbij elke activiteit getoetst wordt aan een aantal criteria zoals meetbaarheid, methode van rapportering, minimumnorm en targetnorm om te bepalen of deze in een SSC kunnen geplaatst worden.

**De adviesgroep PMP concludeert dan ook dat de voorwaarden voor een onmiddellijke oprichting van een shared service voor de B&B-activiteiten van de horizontale FOD's nog niet aanwezig zijn en stelt voor de toestand opnieuw te evalueren nadat de nodige competenties inzake B&B-activiteiten zijn verworven door de horizontale FOD's.**

## 2. INHOUDSTABEL

1.	<b>Executive summary</b>	<b>p. 3</b>
2.	<b>Inhoudstabel</b>	<b>p. 6</b>
3.	<b>Voorwoord</b>	<b>p. 8</b>
4.	<b>Inleiding</b>	<b>p. 9</b>
4.1.	Aanleiding tot het onderzoek	p. 9
4.2.	Afbakening van het onderzoek	p. 10
4.3.	Onderzoeksmethodologie	p. 10
4.4.	Timing	p. 11
5.	<b>Het concept shared services</b>	<b>p. 13</b>
6.	<b>Visie van de stakeholders en analyse adviesgroep PMP</b>	<b>p. 16</b>
6.1.	Organisatie van de entiteiten B&B	p. 16
6.2.	Inventarisatie en analyse van de B&B-activiteiten	p. 18
6.2.1.	Opmaak van de begroting	p. 18
6.2.1.1.	Begroting : definiëring en toelichting	p. 18
6.2.1.2.	Overzicht van de huidige begrotingsvoorbereiding	p. 19
6.2.1.3.	Rol van de huidige entiteiten B&B binnen de begrotingsopmaak	p. 20
6.2.1.4.	Toekomstige rol van de entiteit B&B bij de begrotingsopmaak	p. 21
6.2.1.5.	Begrotingsopmaak onder shared service?	p. 23
6.2.2.	Begrotingsuitvoering	p. 24
6.2.2.1.	Vastleggingscyclus	p. 26
6.2.2.2.	Betalingscyclus	p. 29
6.2.3.	Economische boekhouding	p. 32
6.2.4.	Managementondersteunende activiteiten	p. 33
6.2.5.	Besluit	p. 34
7.	<b>Statuut van het SSC versus aansturing en financiering</b>	<b>p. 35</b>
7.1.	Inleiding	p. 35
7.2.	Analyse mogelijke structuren voor de uitoefening van de B&B-taken bij de horizontale FOD's	p. 35
7.2.1.	Elke horizontale FOD verzorgt zijn eigen B&B-taken	p. 35
7.2.2.	Oprichting van een shared service center B&B voor de (vier) horizontale FOD's	p. 37

7.2.2.1.	Een SSC in de vorm van een dienst van algemeen bestuur van de Staat binnen een FOD	p. 38
7.2.2.2.	Een SSC in de vorm van een Staatsdienst met Afzonderlijk Beheer (DAB)	p. 39
7.2.2.3.	Een SSC in de vorm van een Extern Verzelfstandigd Agentschap met een sui generis statuut	p. 40
7.2.3.	Oprichting van een overkoepelende structuur voor de stafdiensten van de vier horizontale FOD's	p. 41
7.3.	Financieringsmodaliteiten	p. 42
7.3.1.	Chargebackmechanisme	p. 42
7.3.2.	Service level agreement	p. 43
7.3.3.	Enkel via werkingsmiddelen	p. 44
7.4.	Controleomgeving	p. 44
7.4.1.	Aansturing	p. 45
7.4.2.	Controle	p. 45
7.5.	Besluit	p. 46
<b>8.</b>	<b>Kritische succesfactoren en knelpunten SSC</b>	<b>p. 47</b>
8.1.	Voldoende kritische massa	p. 47
8.2.	Burning platform	p. 47
8.3.	Culturele diversiteit en personeelsproblematiek	p. 48
8.4.	Verlies aan autonomie	p. 49
8.5.	Timing en implementatie SSC	p. 49
8.6.	Huisvesting SSC en ICT	p. 51
8.7.	Mini-entiteit B&B	p. 52
<b>9.</b>	<b>Aanbevelingen adviesgroep PMP</b>	<b>p. 53</b>
<b>10.</b>	<b>Redactie</b>	<b>p. 54</b>

### 3. VOORWOORD

Tolstoj begon zijn roman Anna Karenina met volgende sublieme zin: “Gelukkige gezinnen zijn allemaal hetzelfde; ieder ongelukkig gezin is ongelukkig op zijn eigen manier”. Met die zin bedoelde Tolstoj dat een gelukkig gezin in een groot aantal wezenlijke opzichten moet slagen. Als het met één van deze aspecten niet goed zit, kan dat een huwelijk de nek omdraaien, ook als het aan alle andere voorwaarden voor geluk voldoet.

Dit principe kan worden toegepast om ook heel andere zaken van het leven dan het huwelijk te begrijpen. Wij zijn geneigd om gemakkelijke, éénduidige verklaringen voor succes te zoeken. Maar voor de meest belangrijke zaken vergt succes het vermijden van talrijke mogelijke oorzaken voor mislukking.

Met dit Anna Karenina-principe dient steeds rekening te worden gehouden. Mogelijke modellen kunnen perfect zijn maar op zoveel tegenstand stuiten dat deze niet toegepast kunnen worden.

De adviesgroep PMP (Public Management Programme) heeft – dit principe indachtig – een blauwdruk geschetst van een mogelijke invulling van het concept shared service center in de publieke sector, meer in het bijzonder toegepast op de B&B-activiteiten (boekhouding en begroting) voor de 4 horizontale federale overheidsdiensten.

Dit rapport werd opgesteld ter gelegenheid van de presentatie in het hotel Tulip Inn Brussels Boulevard op 29 oktober 2001 en kadert in de adviesopdracht voor de deelnemers aan het Public Management Programme. Het vormt een algemene en afsluitende ‘reële opdracht’ waarin zij de in de loop van het programma opgedane kennis en ervaring in de praktijk kunnen toepassen.

Gezien de voorgestelde blauwdruk het resultaat is van een meerderheidsbeslissing binnen de adviesgroep PMP, drukt elke stelling aangaande het shared service center B&B in dit rapport niet noodzakelijk de visie uit van elk individueel lid.

De adviesgroep PMP werd begeleid door de consultants van PwC Consulting. Bij deze zouden wij de consultants Agnès Reynebeau en Marc Le Noir willen bedanken voor de steun en hulp die zij ons geboden hebben bij de uitvoering van deze adviesopdracht.

## 4. INLEIDING

De adviesgroep PMP wordt gevraagd een haalbaarheidsstudie uit te voeren omtrent de mogelijkheden voor de inrichting van een Shared Service Center (SSC) B&B voor de 4 horizontale federale overheidsdiensten (FOD's) nl. Budget & Beheerscontrole, Personeel & Organisatie, Kanselarij en Algemene Diensten en Fedict.

### 4.1. Aanleiding tot het onderzoek

In het Definitief Eindrapport B&B van november 2000 betreffende de conceptuele uitwerking van een nieuw organogram voor de federale administratie (Budget & Beheerscontrole) wordt voor de entiteiten B&B binnen de FOD's ten aanzien van de taken die wel en niet in gezamenlijk beheer kunnen worden uitgevoerd, het volgende gesteld:

- Zeker kleine FOD's moeten overwegen om een aantal ondersteunende taken uit te besteden of in gezamenlijk beheer (shared service) te laten uitvoeren
- Binnen de taken van de entiteit B&B zijn er taken die hiervoor in aanmerking komen:
  - de boekhoudtaken
  - de thesaurietaken
  - managementondersteunende taken kunnen worden uitbesteed aan interne of externe consultants
- Andere taken van de entiteit B&B moeten echter door de entiteit zelf uitgevoerd worden:
  - opmaak planning en begroting
  - verzamelen van prestatie-informatie

Ook bij uitvoering in gezamenlijk beheer van een aantal taken zal de entiteit B&B hier rond enige expertise moeten hebben (om de opvolging te garanderen).

## ***4.2. Afbakening van het onderzoek***

Onder begeleiding van de consultants van PwC Consulting wordt de adviesgroep PMP gevraagd een haalbaarheidsstudie uit te voeren voor de implementatie van een SSC voor de entiteiten B&B van de vier horizontale FOD's.

Deze opdracht loopt parallel met een werkgroep binnen de Administratie van de Begroting, met name project 8 "B&B organisatorisch waarmaken: de Entiteiten B&B". Deze werkgroep stelt zich onder meer tot doel: het uittekenen van de mogelijkheden voor de inrichting van een SSC. Hiertoe zal een document worden opgesteld dat de opzet en de krachtlijnen van het SSC uittekent.

Beide zaken moeten echter wel van elkaar onderscheiden worden. De haalbaarheidsstudie is vooralsnog het resultaat van de adviesopdracht in het kader van het Public Management Programme. Of deze studie en hoe deze studie zal kunnen bijdragen tot de werkzaamheden van de werkgroep 8 B&B zal afhangen van de opdrachtgever van de adviesopdracht.

## ***4.3. Onderzoeksmethodologie***

- *Inventarisatie taken van de entiteiten B&B*

In globo kunnen de taken van de entiteiten B&B worden opgedeeld in 3 pakketten:

- taken m.b.t. de begrotingsopmaak
- taken m.b.t. de uitvoering en de opvolging van de begroting
- taken m.b.t. rapportering, audit en evaluatie

- *Onderhoud met stakeholders*

Ten einde de haalbaarheid van een (partiële) overdracht van voornoemde taken te toetsen werd dit plan voorgelegd aan de verantwoordelijke voor de "entiteit B&B" van de FOD Kanselarij en Algemene Zaken en de directeur-generaal van de Administratie van de Begroting (FOD B&B).

Daarnaast werd een bezoek gebracht aan een operationele dienst Boekhouding en Begroting. De inventaris van taken toebehorend aan de entiteiten B&B werd hier getoetst. Ook werd gepeild naar de haalbaarheid en wenselijkheid van een SSC voor de 4 horizontale FOD's.

- *Studie SSC in de publieke sector*

Er werd enkel managementliteratuur over shared services in de private sector teruggevonden. Best practices in de publieke sector zijn niet bekend.

Tevens werd aandacht besteed aan diverse aspecten:

- het statuut van het op te richten SSC (dienst met afzonderlijk beheer, agentschap, dienst van algemeen bestuur binnen een FOD, ...)
- administratieve omkadering (personeel, financiële middelen zoals begroting, service level agreement (SLA), ...)
- (on)afhankelijkheid van het SSC (hiërarchisch onder voorzitter, beheerscomité met vertegenwoordigers van de vier horizontale FOD's, ...)
- voldoende kritische massa, modaliteiten, werking, ...

- *Aanbevelingen adviesgroep PMP*

Tenslotte heeft de adviesgroep PMP, rekening houdend met de haalbaarheid en de wenselijkheid (opportuniteit) voor een SSC en de zelf vooropgestelde kritische succesfactoren, zijn aanbevelingen hieromtrent geformuleerd.

#### **4.4. Timing**

Werkplan adviesgroep PMP

- 24.07.01 Inleidende vergadering : introductie SSC
- 28.09.01 Kick-off : taakverdeling adviesgroep PMP
- 08.10.01 Opvolgingsvergadering 1
- 18.10.01 Opvolgingsvergadering 2
- 24.10.01 Slotvergadering

Dit rapport is tot stand gekomen in de volle herstructurering naar aanleiding van het Copernicusproject. Niet alle informatie was op het moment van de opmaak beschikbaar en waar nodig heeft de werkgroep de assumpties en kritische succesfactoren gekoppeld aan het ontbreken van informatie. De werkgroep betreft de problemen die er tijdens de opstartfase waren.

Idealiter had deze werkgroep pas van start mogen gaan na rapportering van de diverse werkgroepen binnen de Administratie van de Begroting, meer bepaald nadat de eindrapporten aangaande de beheers- en begrotingscyclus gefinaliseerd werden.

Naast de implicaties van de 'Copernicushervorming' op het vlak van het takenpakket van de stafdiensten B&B, zal ook de herziening van de wet op de Rijkscomptabiliteit verregaande gevolgen hebben. Dit laatste aspect werd slechts in de marge in beschouwing genomen.

## 5. HET CONCEPT SHARED SERVICE CENTER

De adviesgroep PMP heeft geopteerd om, op basis van het handboek “Shared Services – Adding value to the business units” van PwC Consulting en de handouts van de vergadering van 24 juli 2001, een bondig overzicht te geven van de voornaamste kenmerken van een SSC, evenals de voordelen en nadelen. Het concept van het SSC wordt momenteel voornamelijk geïmplementeerd in de private sector. De implementatie in de publieke sector noodzaakt een specifieke benadering waarbij extra aandacht geschonken wordt aan bijvoorbeeld organisatie en regelgeving.

Voor een onderschrijving van het begrip shared service center citeren we de volgende definitie: “SSC’s zijn het resultaat van het gezamenlijk gebruik, het ‘delen’ van bedrijfsmiddelen (op het vlak van organisatie, medewerkers, technologie) die voordien over verschillende eenheden waren verspreid; deze middelen worden centraal samengebracht in één entiteit om op effectieve en efficiënte wijze bepaalde diensten te verstrekken aan interne klanten (bvb. financiële operaties) of externe klanten (bvb. call centres)” (Verlinden, Verbist & Smits, in Fiscaal Praktijkboek 1999-2000, EHSAL, ced.samsom, Diegem, 1999, p. 237).

En shared service veronderstelt dus het wegnemen van gemeenschappelijke processen uit de business units (BU’s) van één bedrijf met het oog om die in een shared service te plaatsen. Zo kunnen de BU’s zich focussen op hun kernactiviteiten (en dus meer tijd spenderen aan activiteiten die een hogere toegevoegde waarde met zich meebrengen).

Door de snelle groei van bedrijven (fusie, business process reengineering, ...) zijn conglomeraten ontstaan die structurele zwaktes vertonen:

- niet gestandaardiseerde processen, locale verschillen
- onaangepaste informatiesystemen
- heterogene benadering van identieke gevallen
- duplicatie van taken
- suboptimale personeelsbezetting

Deze structurele deficits kunnen opgevangen worden door ondersteunende activiteiten, die geen onmiddellijke meerwaarde creëren, onder te brengen in een SSC. Het betreft meestal activiteiten die gelokaliseerd zijn in staffuncties (financiën, boekhouding, HRM, ICT, ...).

SSC bieden zowel de voordelen van gecentraliseerde als van gedecentraliseerde organisaties :

- zekere gradatie van onafhankelijkheid ten aanzien van de BU's
- klantgerichtheid
- vlakke organisatie
- synergie
- uniforme systemen en beheer
- standaardisatie en éénvormige controleomgeving
- schaalvoordelen
- concentratie van knowhow
- efficiëntiebonus
- kwaliteitsverhoging
- kosteneffectiviteit

Uit case studies blijkt eveneens dat duurzame besparingen gerealiseerd kunnen worden op het vlak van de personeelsbezetting en de infrastructuur. De oprichting van een SSC vergt echter vrij hoge initiële investeringsuitgaven zoals o.a. uitgaven voor vorming. Op middellange termijn zou een SSC echter rendabel moeten zijn.

Het SSC wordt beschouwd als een interne leverancier. Tussen het SSC en elke BU wordt een service level agreement (SLA) afgesloten, waarbij afspraken gemaakt worden over de prijzen voor welbepaalde prestaties en over de respectievelijke termijnen.

Shared service “insourcing” kan als een alternatief voor outsourcing beschouwd worden en is als zodanig minder verregaand: bij outsourcing wordt al heel snel een point-of-no-return bereikt, tenzij heel hoge transformatiekosten betaald worden.

De adviesgroep PMP wijst erop dat het grote verschil tussen de in de literatuur aangehaalde case studies en het vooropgesteld SSC B&B te vinden is in de organisatorische eenheden. In de privé-sector kiezen business units (van één bedrijf) om activiteiten onder te brengen in een SSC. In voorliggend geval zijn het vier federale overheidsdiensten (dus in wezen vier autonome ‘bedrijven’) die activiteiten in een SSC inbrengen.

De vraag die hierbij gesteld kan worden is of het SSC B&B niet eerder de functie overneemt van een sociaal secretariaat. M.a.w. neigt het concept shared service hier niet eerder naar outsourcing (dus buiten de FOD als autonome entiteit), daar waarin de private sector met shared services “insourcing” bedoeld wordt ?

## 6. VISIE VAN DE STAKEHOLDERS EN ANALYSE ADVIESGROEP PMP

### 6.1. Organisatie van de entiteiten B&B

Vooraleer een detailanalyse van de diverse taken van de entiteiten B&B – ten aanzien van een mogelijke overdracht naar een shared service – aan te vatten, opteerde de adviesgroep PMP om de organisatie van de entiteiten B&B, zoals die uitgewerkt werd in het Definitief Eindrapport B&B van november 2000, toe te lichten. Globaal kunnen er vier clusters van taken worden onderscheiden die de entiteit B&B moet uitvoeren:

Boekhouding, onder meer volgende taken:

- Registratie en boeking van alle verrichtingen van de FOD
- Opvolgen van het verbruik van de kredieten (begrotingsboekhouding)
- Houden van algemene en analytische boekhouding
- Mee instaan voor interne controle inzake verrichtingen
- Opstellen van de rekening en andere financiële staten

Thesaurie, onder meer volgende taken:

- Opvolgen van de rekenplichtigen binnen de dienst, samenvoeging van hun rekeningen en doorgeven van informatie aan derden
- Ondersteunen rekenplichtigen
- Taken binnen de interne controle (controle van machtigingen tot betaling)

Begroting, onder meer volgende taken:

- Opmaak en onderbouwing van begrotingsvoorstellen (in samenwerking met lijndiensten)
- Opmaak en onderbouwing van operationele plannen
- Verzamelen van informatie ter onderbouwing van de begrotingsaanvragen
- Analyse van begrotingsimpact van de beleidsvoorstellen
- Contacten en onderhandelingen met de FOD B&B (samen met de lijndiensten)
- Ondersteuning van het intern begrotingsproces
- Opvolging en monitoring van de begrotingsuitvoering op basis van gegevens van de boekhouding

Managementondersteuning (methoden & technieken), onder meer volgende taken:

- De ontwikkeling van een aantal beheers- en managementinstrumenten en ondersteuning van de implementatie ervan in de organisatie (bijv. prestatiemeting, contractmanagement, doelmatigheidsonderzoek, ...)

De manager B&B is verantwoordelijk voor de adequate uitvoering van de taken van de entiteit B&B. Hij moet ervoor zorgen dat de organisatie aangepast is aan de behoeften en dat de middelen beschikbaar zijn en doelmatig worden ingezet. De organisatiestructuur van de entiteit B&B zal aangepast moeten zijn aan de eigenschappen van de FOD. Deze worden onder meer bepaald door de omvang van de FOD, de omvang van de taken (bijvoorbeeld de hoeveelheid boekingen) en de vereisten met betrekking tot de budget- en beheerscontrole (dit hangt samen met de risicoanalyse).

De hierboven aangegeven 4 clusters van taken kunnen de basis vormen van de interne structurering van de entiteit B&B. Er zijn wel een aantal beperkingen met betrekking tot de combineerbaarheid van taken. Hierbij stelt zich de vraag welke taken combineerbaar zijn in één persoon of dienst. Voor de meeste taken stellen zich weinig of geen problemen.

Een aantal taken kunnen echter niet gecombineerd worden omwille van risico's op fraude of verkeerde weergave en registratie. Bijvoorbeeld de taken van de thesauriedienst van de entiteit B&B zijn niet combineerbaar met deze van de boekhouding. De adviesgroep PMP merkt hierbij op dat deze beperkingen ook gelden voor de shared service.

Sommige taken van de entiteit B&B moeten door de entiteit zelf worden uitgevoerd. In voornoemd rapport worden hierbij de taken vermeld met betrekking tot (1) de opmaak van de planning en de begroting en (2) het verzamelen van prestatie-informatie. De adviesgroep PMP merkt bij deze op dat de scope van hun onderzoek (op vraag van de consultants van PwC Consulting) ook de begrotingsopmaak omvat.

Tot slot werd in het eindrapport vermeld dat ook bij uitvoering in gezamenlijk beheer van een aantal taken de entiteit B&B hier rond enige expertise zal moeten hebben (om de opvolging te garanderen). Dit laatste impliceert dat de shared service nooit de volledige entiteit B&B kan omvatten.

## **6.2. Inventarisatie en analyse van de B&B- activiteiten**

Zoals eerder gesteld kunnen de taken van de entiteiten B&B ingedeeld worden in drie grote pakketten:

- 1° taken met betrekking tot de begrotingsopmaak;
- 2° taken met betrekking tot de uitvoering en opvolging van de begroting;
- 3° taken met betrekking tot rapportering, audit en evaluatie.

### **6.2.1. Opmaak van de begroting**

In dit deel gaan we dieper in op de begrotingsopmaak. In een eerste fase wordt algemeen de procedure van de begrotingsopmaak toegelicht. Vervolgens wordt nagegaan welke rol de entiteit B&B vervult: zowel de huidige rol binnen de departementen als de toekomstige rol in het kader van de Copernicushervormingen. Tenslotte wordt op basis van deze deelstudie aangegeven in hoeverre deze taken eventueel in een shared service center kunnen ondergebracht worden.

#### **6.2.1.1. Begroting : definiëring en toelichting**

De Rijksbegroting kan gedefinieerd worden als een jaarlijkse machtiging van de voorgenomen uitgaven en een raming van de verwachte ontvangsten van de federale overheid voor het komende begrotingsjaar, dat bij ons samenvalt met het kalenderjaar. Een begroting is echter meer dan een raming van ontvangsten en uitgaven omdat ze aangeeft welke middelen een overheid wil besteden aan haar beleid tijdens het begrotingsjaar. Het is dus een akte met een politieke en sociaal-economische draagwijdte. Dit geldt niet alleen voor de globale begroting zoals zij door de Regering aan het Parlement wordt voorgelegd. Men vindt dit evenzeer terug bij elke beleidsverklaring waarin een bepaalde minister de begroting van zijn departement toelicht en dus meteen ook verklaart welke zijn concrete actiepunten zullen zijn tijdens het komende begrotingsjaar.

Deze belangrijke dualiteit zal men steeds in gedachte moeten houden bij de beschrijving van de taken van de entiteit B&B en zeker bij het onderzoek naar de haalbaarheid van een shared service center op dit vlak.

#### *6.2.1.2. Overzicht van de huidige begrotingsvoorbereiding*

De voorbereiding van de begroting is een relatief langdurig proces, zoals blijkt uit dit kort chronologisch overzicht:

- ▶ April : richtlijnen van de Minister van Begroting voor het opstellen van de begroting.  
Op voorstel van de Minister van Begroting keurt de ministerraad de omzendbrief goed met betrekking tot de richtlijnen voor de voorafbeelding van de begroting van het volgende begrotingsjaar. Deze richtlijnen hebben onder meer betrekking op het algemeen begrotingsbeleid op basis waarvan de begroting wordt opgemaakt, alsook een duidelijke weergave van de begrotingsprocedures, zoals bijvoorbeeld de begrotingsfiches, de heroverwegingen, de te respecteren hypothesen en normen, de kalender van de begrotingswerkzaamheden, ...
  
- ▶ Mei : opstellen van de voorafbeelding van de begroting per departement en voorlegging van de voorstellen aan de Inspectie van Financiën en het Departement Begroting.
  
- ▶ Juni : technische bilaterale vergaderingen tussen het betrokken departement en de Minister van Begroting
  
- ▶ Juli : postbilaterale vergaderingen op kabinetsniveau over de bilaterale knelpunten
  
- ▶ Augustus – september : afwerking van de begrotingsdocumenten en laatste wijzigingen
  
- ▶ Oktober : goedkeuring door de ministerraad van de definitieve cijfers tijdens het zogenaamde begrotingsconclaaf. De begroting moet vervolgens voor het einde van de maand bij het Parlement ingediend worden.

- ▶ December : uiterlijk 31 december voorafgaand aan het begrotingsjaar moet de begroting door het Parlement goedgekeurd zijn.

De begrotingscontrole tijdens de uitvoering van de begroting omvat een gelijkaardig proces met dien verstande dat in beginsel het een loutere technische aanpassing van de begroting betreft aan gewijzigde parameters.

### **6.2.1.3. Rol van de huidige entiteiten B&B binnen de begrotingsopmaak**

Momenteel hebben de “entiteiten B&B” binnen de departementen vooral een voorbereidende en technische rol binnen de begrotingsopmaak. Zij maken autonoom op basis van de richtlijnen van de Minister van Begroting de voorstellen op voor het continue beleid en verzamelen de voorstellen van de verschillende diensten inzake nieuw beleid.

Zij vervullen een technische rol in het kader van de technische begrotingscellen. Deze cellen bestaan uit de secretaris-generaal, de directeur(s)-generaal en de leden van de Inspectie van Financiën geaccrediteerd bij de ordonnancerende minister. Deze cellen vervullen een coördinerende rol bij de voorbereiding van de begrotingsvoorstellen en hebben tot doel om via voorbereidende vergaderingen, zo coherent mogelijke definitieve voorstellen aan de Administratie van de Begroting voor te leggen.

Zij nemen ook deel aan de “technische bilaterales” tussen het departement en de Minister van Begroting. Hier is hun rol enigszins beperkt omdat ook het kabinet van de betrokken minister aan het debat deelneemt. Zij verlenen in deze technische bijstand en maken desgevallend de wijzigende voorstellen op in functie van de genomen beslissingen.

Uiteraard maken zij ook de eventuele laatste wijzigingen op indien nog een aantal beslissingen getroffen zijn tijdens de politieke bilaterales of zelfs nog na de besluiten binnen het begrotingsconclaaf.

De uiteindelijke voorstellen worden vervolgens door de entiteit B&B aan de Administratie van de Begroting overgemaakt.

Het is dus vooral technische bijstand die vanuit de entiteit wordt aangeboden, terwijl men tevens duidelijk vaststelt dat het betrokken kabinet de verdediging van nieuwe initiatieven en de eventueel mogelijke knelpunten – zelfs tijdens de technische bilaterales – voor zijn rekening neemt.

#### *6.2.1.4. Toekomstige rol van de entiteit B&B bij de begrotingsopmaak*

In het kader van Copernicus zal de begrotingsopmaak beïnvloed worden door de nieuwe structuren als door de definitie van de financieel budgettaire functie in de federale overheidsdiensten.

In functie van dit laatste zal de begrotingsopmaak in de toekomst grosso modo er als volgt uitzien:

- ▶ vastlegging budgettaire ruimte
- ▶ opmaak begrotingsvoorstellen (operationele plannen)
- ▶ advies van Inspectie van Financiën
- ▶ technische bilaterale
- ▶ consolidatie van de ontwerpen
- ▶ politieke bilaterale
- ▶ opmaak van de ontwerpbegroting

Op basis van de enveloppe die per federale overheidsdienst voor het komende begrotingsjaar door de ministerraad wordt vastgesteld, maakt de voorzitter van het directiecomité het operationeel plan op. Dit plan neemt per opdracht de vorm aan van een prestatiebegroting. Het omvat volgende elementen:

- a) strategische en operationele doelstellingen, zowel inzake continu als nieuw beleid;
- b) verwachte volumes aan prestaties
- c) kostprijzen van de te leveren prestaties.

Het relateren van deze elementen moet uiteindelijk leiden tot een beheersenveloppe en een opdrachtenenveloppe.

Het operationeel plan wordt jaarlijks opgemaakt en is voortrollend over een periode van drie jaar. In de praktijk zal het operationeel plan door de directeur B&B samengesteld worden uit de verschillende operationele plannen van de operationele directies. Hierbij wordt rekening gehouden met de

resultaten van vroegere onderzoeken (value-for-money audits) zodat de effecten van kostenefficiëntieverhogende maatregelen reeds kunnen ingecalculeerd en gebudgetteerd worden.

Het globaal operationeel plan wordt vervolgens door het directiecomité als ontwerp goedgekeurd en aan de beleidsraad door de voorzitter voorgelegd. De beleidsraad geeft hierover een advies aan de minister.

Het uiteindelijk goedgekeurd operationeel plan wordt vervolgens aan de FOD B&B voorgelegd. Dit operationeel plan bevat op het vlak van nieuw beleid een overzicht van de beleidsprioriteiten en hun budgettaire consequenties.

De Inspectie van Financiën beoordeelt vervolgens de operationele plannen op hun budgettaire weerslag, de wettelijkheid, de correctheid van de inputs en outputs en voert eveneens een doelmatigheidsonderzoek. Hierover wordt advies verstrekt aan de functioneel bevoegde minister, de Minister van Begroting, de Minister van Ambtenarenzaken en aan de voorzitter van het directiecomité.

Op basis van het advies van de Inspectie van Financiën worden de technische bilaterales gevoerd. Hier vindt dus een debat plaats tussen de FOD B&B (met inbegrip van de Inspectie van Financiën) en de voorzitter van het directiecomité, de directeur B&B en eventueel de functioneel bevoegde directeurs van de betrokken FOD.

Voor het overige rest dan nog de eventuele stap naar de politieke bilaterales voor de resterende knelpunten, met eventueel een uitloper naar het begrotingsconclaaf op niveau van de ministerraad.

De consolidatie van de begrotingsvoorstellen wordt in deze fase toevertrouwd aan de FOD B&B.

Op basis van de taakverdeling zoals die geformuleerd is in het Definitief Eindrapport B&B van november 2000 wordt hierna aangegeven waar de entiteit B&B hetzij als actor, hetzij als betrokkene tussenkomt.

- |    |  |  |
|----|--|--|
| A1 | Studiefunctie: opvolging omgevingsfactoren, parameters, trends | Deze taak is heel algemeen en betreft de verzameling van alle mogelijke informatie in functie van de begrotingsopmaak. |
| A2 | Bepaling globale enveloppe en enveloppe per beleidsdomein      | Entiteit B&B is betrokken maar vormt geen kerntaak. Het lijnmanagement ondersteunt hierbij de functionele minister.    |

A3	Opmaak begrotingsvoorstellen	De entiteit B&B staat in voor de consolidatie en ondersteunt de interne begrotingscyclus.
A4	Opmaak operationeel plan, onderbouwing van de begrotingsvoorstellen	De entiteit B&B staat in voor de consolidatie en ondersteunt de interne begrotingscyclus.
A5	Beoordelen begrotingsvoorstellen	Entiteit is betrokken maar opnieuw geen kerntaak.
A6	Onderhandelingen (technische bilaterales)	Entiteit B&B is betrokken.

Uit de voorgaande tabel kan men heel duidelijk afleiden dat de entiteit B&B vooral een ondersteunende taak heeft naar de voorzitter van het directiecomité toe. Zij heeft in deze een interne technische of consoliderende functie.

De dualiteit van de begroting wordt binnen de procedure vertaald in het feit dat uiteindelijk bij de beoordeling van de begrotingsvoorstellen en de onderhandelingen de entiteit B&B wel betrokken is maar dit eigenlijk geen kerntaak vormt.

#### **6.2.1.5. Begrotingsopmaak onder shared service ?**

Dit aspect werd reeds in het Definitief Eindrapport B&B van november 2000 expliciet uitgesloten voor overheveling naar een shared service center maar werd toch onderzocht op vraag van de consultants. De adviesgroep PMP is eveneens van mening dat de begrotingsopmaak niet aan een shared service center kan toevertrouwd worden.

De opmaak vergt, zoals reeds aangeduid, een grote interactie tussen verscheidene diensten van de FOD (de operationele diensten, de entiteit B&B, andere stafdiensten, het directiecomité en tenslotte de beleidsraad).

Het lijkt logisch dat interne (vaak informele) communicatie- en informatiekanaal hiervoor beter geschikt zijn dan te moeten overleggen met een extern orgaan.

Een begrotingsvoorstel van een federale overheidsdienst vereist vooraf een duidelijke interne afweging van de verschillende voorstellen uit de diverse operationele diensten, die moet uitmonden in het operationeel plan van de voorzitter van het directiecomité.

Niet alleen het intern overleg maar ook met name het duidelijk beleidsmatig karakter van de begroting en de eventuele opportuniteitskeuzes die moeten worden gemaakt, hetzij intern, hetzij tijdens de bilaterales, staan een insourcing naar een shared service center in de weg.

Tenslotte vormt de begrotingsopmaak een vrij technische zaak en vereist de nodige knowhow die snel en efficiënt moet kunnen aangewend worden tijdens de gehele procedure.

Het heeft bijgevolg weinig zin die expertise over te dragen aan een shared service center om er vervolgens opnieuw een beroep op te doen in een periode waarin alle betrokken FOD's dezelfde oefening maken of betrokken zijn in de onderhandelingsprocedures.

Dit alles impliceert dat de noodzakelijke knowhow om dit begrotingsproces te begeleiden, te coördineren, te consolideren en tenslotte technisch te verdedigen bij de entiteit B&B te vinden is en niet kan gedelegeerd worden aan een shared service center.

### **6.2.2. Begrotingsuitvoering**

Opnieuw wordt voor de analyse van deze taken uitgegaan van de voorstellen in het Definitief Eindrapport B&B van november 2000. Schematisch komen hierbij volgende zaken aan bod :

#### *Algemene taken*

B1	Controle op operationele beslissingen	De belangrijkste controle op de aangepane verbintenissen wordt intern binnen de FOD georganiseerd. Elke FOD zal een intern controlesysteem moeten opzetten dat beantwoordt aan bepaalde minimumnormen.
----	---------------------------------------	--

*Opvolging van de begrotingsuitvoering door de boekhouding*

B2	Boeken van vastlegging in de begrotingsboekhouding	De accountant van de FOD's is hiervoor verantwoordelijk.
B3	Controle van de vastleggingen	De vastleggingen worden in eerste instantie opgevolgd en gecontroleerd via de interne controlemaatregelen van de FOD (in het bijzonder de entiteit B&B).
B4	Rapportering vastleggingen	Periodieke rapportering door de entiteit B&B.
B5	Samenvoegen vastleggingen	Entiteit B&B is betrokken maar geen kerntaak.
B6	Boeken van de vereffeningen	Entiteit B&B is betrokken maar geen kerntaak.
B7	Controle van de vereffeningen	De vereffeningen worden in eerste instantie opgevolgd en gecontroleerd via de interne controlemaatregelen van de FOD (in het bijzonder de entiteit B&B).
B8	Rapportering vereffeningen	Periodieke rapportering door de entiteit B&B.
B9	Samenvoegen vereffeningen	Entiteit B&B is betrokken maar geen kerntaak.
B10	Boekingen algemene boekhouding	De boekingen worden in eerste instantie opgevolgd en gecontroleerd via de interne controlemaatregelen van de FOD (in het bijzonder de entiteit B&B).
B11	Controle op de boekingen	Periodieke rapportering door de entiteit B&B.
B12	Samenvoeging boekingen	Entiteit B&B is betrokken maar geen kerntaak.
B13	Boekingen analytische boekhouding	De analytische boekingen worden in eerste instantie opgevolgd en gecontroleerd via de interne controlemaatregelen van de FOD (in het bijzonder de entiteit B&B).
B14	Controle analytische boekingen	Periodieke rapportering door de entiteit B&B.
B15	Machtigingen van betalingen en ontvangsten	De machtigingen van betalingen en ontvangsten worden in eerste instantie opgevolgd en gecontroleerd via de interne controlemaatregelen van de FOD (in het bijzonder de entiteit B&B).
B16	Controle op de betalingen en ontvangsten	Idem.
B17	Registreren betalingen en ontvangsten	De accountant van de FOD zorgt voor de noodzakelijke boeking en de algemene boekhouding.

Dit overzicht geeft een beeld van de toekomstige taken voor de entiteit B&B, met inbegrip van de hervormingen die in de toekomst nog moeten plaatsgrijpen. In het kader van het onderzoek was het echter ook belangrijk om de *huidige* werking van de “entiteit B&B” binnen deze fase van de financiële cyclus te bestuderen, met name met het oog op een mogelijke implementatie van het SSC.

De adviesgroep PMP heeft in deze optiek een bezoek gebracht aan een operationele dienst Boekhouding en Begroting. De Heer Denijs, directeur van de dienst Comptabiliteit en Begroting van het Ministerie van Financiën werd hierbij geïnterviewd.

De inventaris van taken toebehorend aan de entiteiten B&B inzake de uitvoering van de begroting werd in kaart gebracht. Ook werd gepeild naar de haalbaarheid en de wenselijkheid van een SSC voor de 4 horizontale FOD's.

De huidige tussenkomst van een entiteit B&B in de begrotingsuitvoering kan worden opgedeeld in twee fasen, met name de vastleggings- en de betalingscyclus.

#### **6.2.2.1. Vastleggingscyclus**

De vastlegging heeft een juridische en een boekhoudkundige betekenis. In haar juridische betekenis houdt de vastlegging een verbintenis in, aangegaan door de uitvoerder van de begroting. Boekhoudkundig betekent vastleggen dat men een akte waarmee men beoogt een verbintenis aan te gaan of een verplichting te erkennen, voorafgaand aan de notificatie ervan, onderwerpt aan een boekhoudkundige en controlerende registratie door de controleur van de vastleggingen.

De Controle van de Vastleggingen is momenteel een afzonderlijke entiteit binnen de Administratie van de Begroting en de Controle van de Vastleggingen (ABCU) binnen het Ministerie van Financiën. Per ministerie zijn één of meerdere controleurs van de vastleggingen toegewezen (deconcentratie).

De Controle van de Vastleggingen gaat na of de uitgaven op de juiste basisallocaties worden geïmputeerd (begrotingsspecialiteit) en of er hiervoor voldoende kredieten zijn. Daarnaast oefent ze een controle uit op de volledigheid van de vastleggingsdossiers (onder meer gaat ze na of het advies van de Inspectie van Financiën niet ontbreekt).

De Copernicusteksten voorzien echter dat de controle op de vastleggingen wordt geïnternaliseerd. Dit betekent dat iedere entiteit B&B voor de vastleggingen van de uitgaven van zijn FOD een team moet samenstellen die deze taken overneemt en – rekening houdend met de minimumnormen die de FOD B&B (Dienst Federale Accountant) hiervoor zal opstellen – een eigen procedure en interne controle uitwerkt.

Door deze decentralisatie komt de controle van de vastleggingen dus de facto in aanmerking voor overheveling naar een shared service.

#### Toestand AS IS (bij het Ministerie van Financiën):

Hieronder wordt het vastleggingsproces bij het Ministerie van Financiën beschreven. Noteer dat er bij andere ministeries kleine afwijkingen kunnen voorkomen.

Het voorbeeld hieronder betreft enkel het vastleggingsdossier van de gunning van een overheidsopdracht.

Een kredietbeheerder (in een uitgavendienst) stelt het vastleggingsdossier op. Dit dossier bevat naast alle verantwoordingsstukken, ook een vastleggingsfiche. Dit dossier wordt vervolgens overgemaakt aan de entiteit B&B.

De entiteit B&B voert hierop een interne controle uit (wettelijkheid en regelmatigheid) Het dossier wordt voorlopig vastgelegd. De nummering van het visum gebeurt bij de entiteit B&B (hetzij een nieuw visum, hetzij een gewijzigd visum voor een verhoging of een verlaging van de vastlegging).

Noteer hierbij dat de comptabiliteit van de entiteit B&B veel gedetailleerder is dan deze van de Thesaurie. Bij de entiteit B&B gaat de begrotingspecialiteit tot het niveau van de littera (op de databank van de Thesaurie tot op het niveau van de basisallocatie).

Deze gedetailleerde registratie en opvolging biedt de mogelijkheid analytische berekeningen te maken (bijvoorbeeld voor de werkelijke kostprijzen), zowel bij de begrotingsopmaak als bij nieuwe initiatieven. Dit systeem vormt reeds een alternatief voor een analytische boekhouding. Zo kan de budgettaire repercussie van een nieuw voorstel geëvalueerd worden.

Vervolgens wordt het vastleggingsdossier voor advies voorgelegd aan de Inspectie van Financiën. Noteer dat deze geen advies uitbrengt over de vastlegging als zodanig.

De controle van de Inspectie van Financiën omvat alle aspecten van de voorgenomen verrichting (uitgave). Naast de wettelijkheid, de beschikbaarheid van de kredieten en de conformiteit met eerder genomen algemene regeringsbeslissingen onderzoekt de inspecteur van financiën in het bijzonder de opportuniteit van de verrichting, de doeltreffendheid van de in aanmerking genomen middelen, het voorhanden zijn van alternatieve oplossingen en de juistheid van de rechtstreekse of onrechtstreekse kosten die onmiddellijk of op langere termijn verbonden zijn aan het voorstel.

De controle van de Inspectie van Financiën is dus veel ruimer dan de loutere regelmatigheidscontrole die de entiteit B&B uitvoert: het is er geen substituut van. De interne controle van de entiteit B&B fungeert als eerste filter.

Na het advies van de Inspectie van Financiën ter zake komt het dossier terug bij de entiteit B&B. Indien het advies van de Inspectie van Financiën gunstig is, kan het worden voorgelegd aan het kabinet van de 'spending' minister of aan de gedelegeerde ambtenaar. Bij een ongunstig advies is het dossier geblokkeerd en kan de administratie beslissen om bij de Minister van Begroting een beroepsprocedure op te starten.

Na ondertekening wordt het dossier terug overgemaakt naar de entiteit B&B. Deze maakt het vervolgens over aan de controleur van de vastleggingen.

Nadat de controleur van de vastleggingen het dossier geïncasseerd heeft, wordt het bij de entiteit B&B definitief vastgelegd (met datumingave van het visum van de Controle van de Vastleggingen). Tot slot wordt het vastgelegd dossier terug overgemaakt aan de kredietbeheerder.

#### Bevindingen adviesgroep PMP

De entiteit B&B komt 4 maal tussen in de vastleggingscyclus. Een adequate dossieropvolging (managementinformatiesysteem) is dus vereist: waar bevindt het dossier zich en wat is de toestand van de uitvoering van het dossier. Op deze manier kunnen bottlenecks gemakkelijk gedetecteerd worden.

Gezien de vele overdrachten is een efficiënt functionerende interne postbedeling ten zeerste aangewezen. Indien het SSC dossiers behandelt van 4 verschillende FOD's lijkt het aangewezen de huisvesting van het SSC optimaal te lokaliseren.

De entiteit B&B (hier de dienst Comptabiliteit en Begroting bij het Ministerie van Financiën) houdt een interne boekhouding bij die veel gedetailleerder is dan die van de Schatkist en faciliteert analytische afleidingen (per kostensoort) en kostprijsberekeningen. Bij overheveling van de vastleggingstaken aan een shared service kan deze informatie voor het departement verloren gaan. Nochtans is deze cruciaal voor het opmaken van een begroting en het verrekenen van de budgettaire repercussies van een nieuw project. Een optimale informatiefedback zal georganiseerd moeten worden.

#### **6.2.2.2. *Betalingscyclus***

In de fase van de vereffening wordt nagegaan of de schuld van de Staat werkelijk en wettelijk bestaat, wat de grootte ervan is, of ze eisbaar is en of ze niet teniet werd gedaan door vroegere betalingen, door verjaring of door verval. De vereffening is als het ware een schuldbekentenis vanwege de overheid.

Men onderscheidt een voorlopige en een definitieve vereffening. De voorlopige vereffening gebeurt door het departement, door een vereffenaar, die nagaat of een schuld bestaat en of de schuldeiser zijn schuldvordering heeft ingediend. De definitieve vereffening gebeurt door het Rekenhof, dat de wettelijkheid, de werkelijkheid en de regelmatigheid van de uitgave onderzoekt. In principe moeten alle uitgaven aan het voorafgaand visum van het Rekenhof worden onderworpen. Hierop zijn een aantal uitzonderingen voorzien. Het grootste deel van de uitgaven is thans niet meer onderworpen aan het voorafgaand visum van het Rekenhof. De uitzonderingen betreffen vaste uitgaven en kleine uitgaven.

De ordonnanciering is het bevel van betaling. Men onderscheidt de voorlopige en de definitieve ordonnanciering. Bij de voorlopige ordonnanciering stelt de administratie een document op dat de ordonnantie wordt genoemd. Dit document vermeldt het te betalen bedrag, de rechthebbende(n) en de aanrekening ten laste van de begroting en wordt getekend door de ordonnateur.

Na de voorlopige ordonnanciering wordt het ordonnantieformulier samen met de verantwoordingsstukken aan de controleur van de vastleggingen bezorgd. De controleur kijkt na of de ordonnantie op de juiste vastlegging gebeurt, of er voldoende kredieten zijn en of de vigerende reglementering werd nageleefd.

Na de definitieve vereffening door het Rekenhof, wordt de ordonnantie gestuurd naar de Thesaurie. Daar wordt het definitieve bevel tot betaling gegeven. Dit wordt de definitieve ordonnanciering genoemd.

De laatste fase van een uitgave is de betaling door de rekenplichtige. De betalingen van de uitgaven worden gecentraliseerd bij de Thesaurie (Ministerie van Financiën).

*Chronologisch :*

1. Vastlegging
2. Voorlopige vereffening
3. Voorlopige ordonnanciering
4. Definitieve vereffening
5. Definitieve ordonnanciering
6. Betaling

Voor het overgrote deel van de uitgaven gebeurt de controle van het Rekenhof a posteriori. De definitieve vereffening vindt dan plaats na de betaling, dus na de volledige begrotingscyclus.

Toestand AS IS (bij het Ministerie van Financiën):

De kredietbeheerder ontvangt de facturen. Deze gaat na of de prestaties geleverd werden en maakt een vereffeningsdossier op voor de entiteit B&B.

De entiteit B&B voert hierop een interne controle uit. Nadien wordt een ordonnanceringsdossier opgemaakt.

Indien de uitgave niet moet worden voorgelegd aan het voorafgaand visum van het Rekenhof kan de betaling plaatsvinden op de kas van de bijzondere rekenplichtige. De rekenplichtige krijgt hiervoor

geldmiddelen ter beschikking via geldvoorschotten. De uitbetaling van geldvoorschotten wordt wel voorafgaandelijk aan het Rekenhof voorgelegd.

De bijzondere rekenplichtige moet periodiek zijn rekeningen (inclusief alle verantwoordingsstukken) voorleggen aan het Rekenhof, die hierop een ex post controle uitoefent.

Indien de uitgave moet worden voorgelegd aan het voorafgaand visum van het Rekenhof, zal de entiteit B&B vooreerst een aantal ordonnanceringen groeperen. Dit is uiteraard facultatief en afhankelijk van de hoeveelheid betalingsdossiers.

Na de voorlopige ordonnanciering (binnen de entiteit B&B) wordt het dossier overgemaakt aan de controleur van de vastleggingen (die de overeenkomst met de vastlegging nagaat en zijn visum voor ordonnantie verleent).

De entiteit B&B maakt vervolgens een diskette met aanrekeninggegevens over aan de Thesaurie.

Het ordonnanceringsdossier wordt samen met alle vereffeningsdocumenten voor voorafgaand visum aan het Rekenhof overgemaakt. Indien het Rekenhof zijn visum verleent kan er in principe 7 dagen nadien betaald worden, ofwel door de Postcheque ofwel door de Nationale bank van België (enkel voor buitenlandse betalingen).

### Bevindingen adviesgroep PMP

Gezien het vrij complexe proces en de vele iteraties lijkt het wenselijk dat zowel de vastleggingsdossiers als de dossiers in de betalingscyclus in globo ofwel bij de entiteit B&B blijven ofwel volledig worden overgeheveld naar het SSC B&B. Een mengvorm (niet alle activiteiten inzake de begrotingsuitvoering) overhevelen naar de shared service lijkt uitgesloten.

De adviesgroep PMP merkt ook op dat het voorafgaand visum van het Rekenhof – ingevolge het nieuwe ontwerp van de wet op de Rijkscomptabiliteit – waarschijnlijk zal worden afgeschaft.

Dit zal de procedure vereenvoudigen (en vooral tijdsinstorting opleveren). Dit mag echter niet ten koste gaan van de kwaliteit van de dossiers. De interne controle zal bijgevolg moeten worden versterkt.

Meer in het algemeen kwam de adviesgroep PMP tot de conclusie dat de entiteit B&B een cruciale rol te spelen heeft in de interne controle (en veel meer is dan louter een postbus van dossiers).

Dit laatste impliceert ook dat voor de entiteit B&B (of het SSC B&B) een zekere mate van autonomie noodzakelijk zal zijn. De entiteiten B&B (of het SSC) zullen veel meer dan louter uitvoeringstaken moeten verrichten.

De interne controle op overgemaakte dossiers is een core business van het SSC B&B. De shared service moet gemachtigd zijn onvolledige of niet volledig correcte dossiers terug te zenden. Interventies vanwege de hiërarchie of de politieke overheden dienen vermeden te worden.

### **6.2.3. Economische boekhouding**

De taken die tenslotte het meest in aanmerking komen om door de shared service uitgevoerd te worden, hebben betrekking op de economische boekhouding.

Deze zou ingevolge het wetsontwerp op de Rijkscomptabiliteit, goedgekeurd op ministerraad van 26 oktober 2001, pas worden ingevoerd op 1 januari 2003.

Zo gebeurt de budgettaire aanrekening momenteel op het ogenblik van de ordonnancering. De herziening van de wet op de Rijkscomptabiliteit voorziet dat de boeking plaatsvindt op het ogenblik van vereffening, dus op transactiebasis (op basis van vastgestelde rechten). Een recht is vastgesteld wanneer aan vier voorwaarden wordt voldaan: het bedrag is op nauwkeurige wijze vastgesteld de identiteit van de schuldenaar of van de schuldeiser is bepaalbaar, de verplichting om te betalen bestaat en een verantwoordingsstuk is in het bezit van de betrokken dienst.

Noteer daarenboven dat het nieuwe wetsontwerp aan de diensten van algemeen bestuur van de Staat geen analytische boekhouding oplegt. Dit kan uiteraard wel beslist worden door de voorzitter van de FOD. In de mate dat deze taken aan het SSC zouden worden overgedragen, wordt ook meteen duidelijk dat de vier voorzitters de keuze zouden maken voor de invoering van de analytische boekhouding.

Hoe dan ook zal de shared service (indien deze boekhoudtaken uitvoert) een aantal mechanismen en garanties moeten voorzien om te verzekeren dat de boekhouding voldoende autonoom blijft. Zo dient hiervoor een adequate interne controle te worden uitgebouwd. Verder zijn er beperkingen aan de taken die de boekhouder kan combineren.

Het Definitieve Eindrapport B&B van november 2000 voorziet ook in een externe financiële audit van de rekening door een revisor (naast de audit van het Rekenhof).

De accountant dient ook door externen te worden geëvalueerd (dus buiten de organisatie waarvoor hij/zij de boekhouding uitvoert, in casu het SSC B&B of de entiteit B&B).

#### **6.2.4. Managementondersteunende activiteiten**

Op basis van het Definitief Eindrapport B&B van november 2000 kunnen onder deze rubriek volgende zaken worden ingedeeld.

##### *Prestatiemeting*

- |     |  |  |
|-----|--|--|
| B18 | Opzet prestatie-meetsysteem ter ondersteuning van de planning, budgettering, management en evaluatie | De entiteit B&B speelt hierin een ondersteunende en stimulerende rol.              |
| B19 | Prestatierapportering  | Dit kan eventueel ingepast worden in jaarverslagen of andere rapporteringmomenten. |

##### *Eindrapportering*

- |     |  |  |
|-----|--|--|
| B20 | Afsluiting van de rekeningen, opmaak van de jaarrekening | Dit is een kerntaak van de entiteit B&B. |
| B21 | Opmaak jaarverslagen                                     | Dit is een kerntaak van de entiteit B&B. |

*Evaluatie en audit*

B22 Doelmatigheidsonderzoek Entiteit B&B is betrokken maar geen kerntaak.

De adviesgroep PMP meent dat de globale problematiek van de uiteindelijke rapportering en ondersteunende activiteiten naar het management van de eigen FOD toe, in beginsel de taak is van de eigen entiteit B&B. Bovendien kunnen rapportering en ondersteuning enkel de eigen activiteiten betreffen. Deze managementondersteunende taken zijn door hun aard dus uitgesloten van een mogelijke overdracht naar een shared service center. Deze laatste zal echter wel periodiek moeten rapporteren over de uitgevoerde taken aan de respectievelijke entiteiten B&B.

**6.2.5. Besluit**

Uit dit alles leidt de adviesgroep PMP af dat concreet de begrotingsopmaak zou moeten blijven behoren tot de taken van de eigen entiteit B&B gelet op de dualiteit van de begroting, de complexiteit van het proces en de vele betrokken partijen. Gezien in dit stadium eerder (politieke) opportuniteitskeuzes en afwegingen worden gemaakt en beleidsprioriteiten worden gedefinieerd, lijkt het aangewezen deze taken niet uit te besteden aan een shared service.

Voor wat de begrotingsuitvoering betreft, zou in beginsel de volledige vastleggings- en betalingscyclus aan het shared service center kunnen toevertrouwd worden. Logischerwijze zou ook de boekhoudkundige verwerking de begrotingsuitvoering volgen gezien de reële samenhang ervan binnen de financiële cyclus.

Managementondersteunende activiteiten komen uit hun aard niet in aanmerking voor een gemeenschappelijke aanpak.

## 7. STATUUT VAN HET SSC VERSUS AANSTURING EN FINANCIERING

### 7.1. Inleiding

De toewijzing van bepaalde taken aan het shared service center leidt meteen tot de vraag naar een aangepaste structuur en financiering van het center. De adviesgroep PMP heeft drie mogelijke alternatieven onderzocht qua structuur en statuut van het SSC :

- a) Dienst van algemeen bestuur van de Staat
- b) Staatsdienst met afzonderlijk beheer (DAB)
- c) Extern verzelfstandigd agentschap sui generis

Deze drie shared servicestructuren worden ook vergeleken met twee andere mogelijkheden:

1. Elke horizontale FOD verzorgt zijn eigen B&B-taken
2. Overkoepelende structuur voor de stafdiensten van de horizontale FOD's

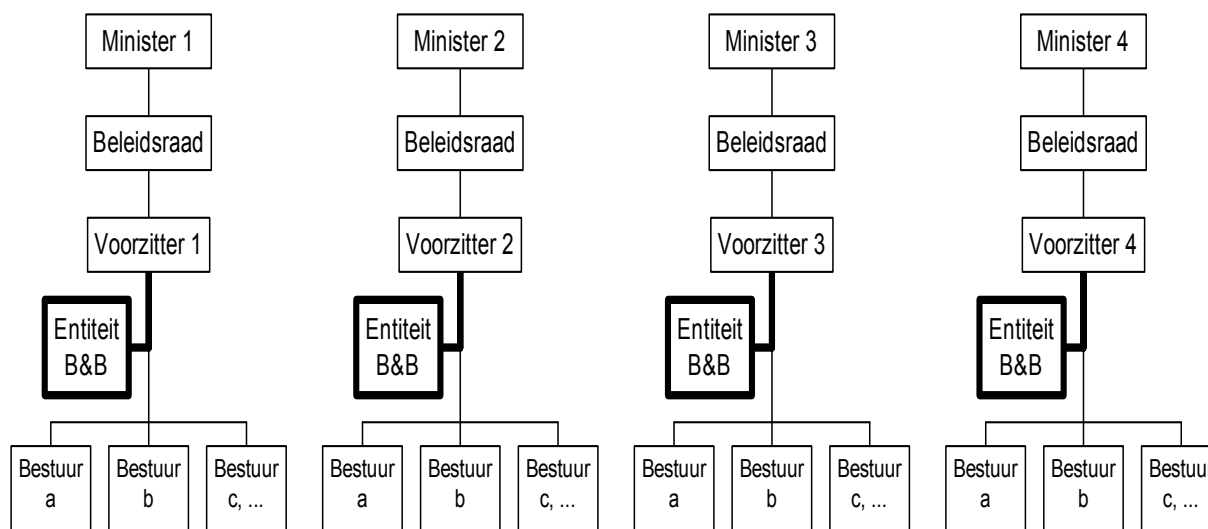
Voor al deze alternatieven worden de voor- en nadelen besproken aan de hand van volgende criteria:

- oprichting
- financieringsmodaliteiten
- aansturing
- efficiëntie
- controle

### 7.2. Analyse mogelijke structuren voor de verzorging van de B&B-taken bij de horizontale FOD's

#### 7.2.1. Elke horizontale FOD verzorgt zijn eigen B&B-taken

Dit is de situatie zoals die bij de meeste (verticale) FOD's zal bestaan. Elke FOD verzorgt volledig onafhankelijk al zijn taken i.v.m. budget en beheerscontrole. Deze taken worden verzorgd door een stafdienst « entiteit B&B », aangestuurd door de manager B&B, die op zijn beurt verantwoording moet afleggen aan de voorzitter van het directiecomité.



#### Voordelen:

- B&B wordt eigen verantwoordelijkheid;
- De entiteit B&B blijft volledig binnen de FOD wat de bedrijfscultuur ten goede komt;
- De FOD heeft eigen controle en zeggenschap over alle B&B-activiteiten;
- Ze kunnen eerst zelf intern en flexibeler hun organisatie volledig op poten zetten;
- Ze gaan op deze manier genoodzaakt zijn om hun eigen expertise te ontwikkelen;
- Deze expertise kan gebruikt worden om in een later stadium te werken met het SSC: ze gaan een realistischere houding ontwikkelen t.o.v. het SSC en bovendien gaan ze zelf beter begrijpen waar hun eigen verantwoordelijkheden liggen en waar die van het SSC.

#### Nadelen :

- Te kleine volumes opdat elke FOD eigen efficiënte stafdiensten kan uitwerken;
- De kleine staf heeft veel expertise nodig;
- Bepaalde horizontale FOD's hebben te weinig ervaring en expertise in huis: dit kan leiden tot zware problemen bij de opstartfase;
- Waar gaan de horizontale FOD's de nodige bekwame mensen vinden?
- Geen schaalvoordelen;
- Geen uitwisseling van expertise;

#### Bevindingen:

Dit is mogelijks wel een goede overgangsfase vooraleer een SSC opgericht wordt. Zodoende wordt er expertise gecreëerd bij elke horizontale FOD afzonderlijk. Dit is belangrijk voor latere samenwerking met het SSC. Bovendien kunnen ondertussen alle taken gemeten worden zodat deze gegevens gebruikt kunnen worden in het eventueel latere Service Level Agreement.

Indien men in de eerste fase voor deze structuur kiest, dan moet de organisatiestructuur wel flexibel genoeg opgesteld zijn om snel over te kunnen schakelen naar een geconsolideerde shared servicestructuur. M.a.w. de overhead die gecreëerd wordt, moet snel en gemakkelijk afgebouwd kunnen worden.

### *7.2.2. Oprichting van een Shared Service Center B&B voor de (vier) horizontale FOD's*

Door de oprichting van een SSC B&B worden de ondersteunende taken B&B uitbesteed of in gezamenlijk beheer uitgevoerd. Het SSC wordt dan bij één van de horizontale FOD's geplaatst.

Een algemene opmerking is dat een shared service binnen een FOD geen staffunctie is maar in lijn moet geplaatst worden. Het oefent immers niet alleen ondersteunende diensten aan de 'host' maar ook aan andere klanten. Het SSC mag niet gepercipieerd worden als een backoffice. De gedelegeerde boekhoudings- en begrotingsactiviteiten zijn namelijk de core business van het SSC.

Het oorspronkelijk uitgangspunt bij deze opdracht was om een SSC B&B onder de FOD P&O te plaatsen. Meer algemeen werd voorgesteld de shared services voor de entiteiten P&O en ICT onder te brengen in de andere horizontale FOD's om de coherentie tussen de horizontale FOD's te versterken.

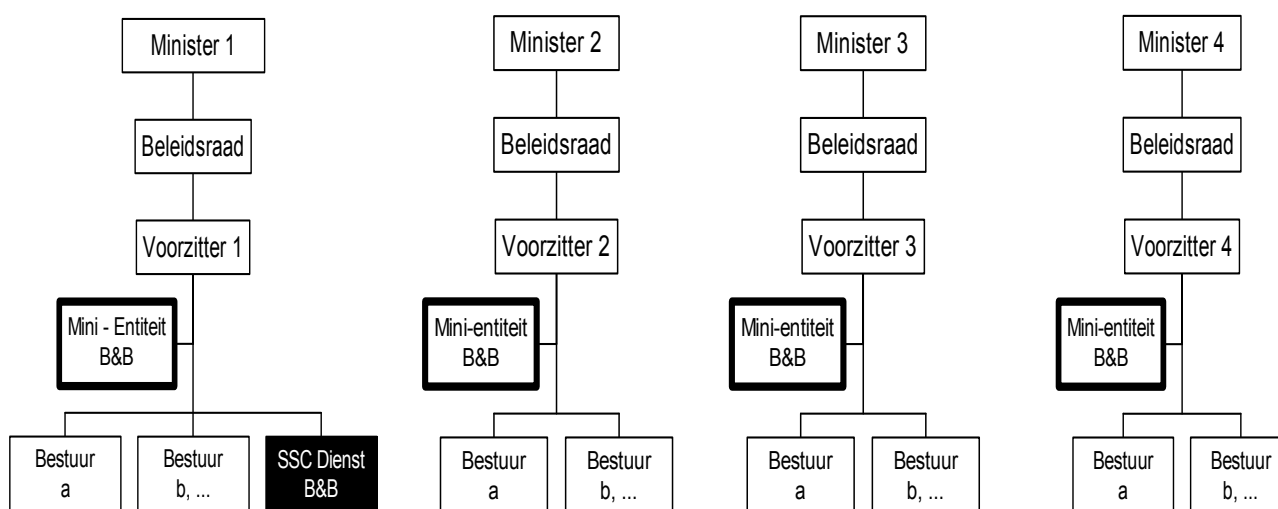
De adviesgroep PMP is niet overtuigd om de shared services systematisch in een andere FOD te plaatsen. Ofwel wordt er gekozen om deze bij een bestaande entiteit te voegen op basis van de bestaande expertise ofwel op basis van aansluiting op de inhoudelijkheid van het proces van de horizontale FOD's: het SSC B&B bij de FOD B&B.

Zoals reeds in de vorige hoofdstukken beschreven, is het niet opportuun om de activiteiten betreffende de begrotingsopmaak over te hevelen naar een SSC. Deze taken moeten dus sowieso door de stafdienst B&B van elke participerende FOD uitgevoerd worden. Bovendien moet er nog voldoende expertise in huis zijn om te kunnen onderhandelen met het SSC en om controle hierop uit te voeren. Met andere woorden: elke participerende FOD moet nog beschikken over een eigen (kleinere) stafdienst B&B. De vraag rijst dan of er een nog voldoende groot schaalvoordeel kan gecreëerd worden door de oprichting van het SSC B&B!

Voor de andere algemene voor- en nadelen van de oprichting van een SSC B&B wordt verwezen naar het hoofdstuk 8 over de Kritische Succesfactoren.

De hierboven beschreven opmerkingen zijn van toepassing op de drie alternatieven die hieronder uitgeschreven staan. Deze voor- en nadelen worden niet meer bij elk geval apart vermeld.

### 7.2.2.1. Een SSC in de vorm van een dienst van algemeen bestuur van de Staat binnen een FOD



In dit geval wordt een extra lijndienst opgericht bij de 'host'. Deze lijndienst heeft als taak de gedelegeerde boekhouding- en begrotingsactiviteiten te verzorgen van de participerende FOD's. De oprichting van een begrotingsfonds (hetgeen de dienst de mogelijkheid geeft om zijn ontvangsten zelf te kunnen besteden) is in dit geval niet mogelijk daar een begrotingsfonds niet gestijfd kan worden met kredieten van de algemene uitgavenbegroting.

#### Voordelen :

- Zeer eenvoudig op te richten;
- Zeer eenvoudig op financieel vlak: komt enkel op de begroting van de 'host'.

#### Nadelen :

- Perceptie van een te geringe onafhankelijkheid van het SSC bij de participerende FOD's
- Risico op hiërarchische interventie van de 'host' bij het SSC

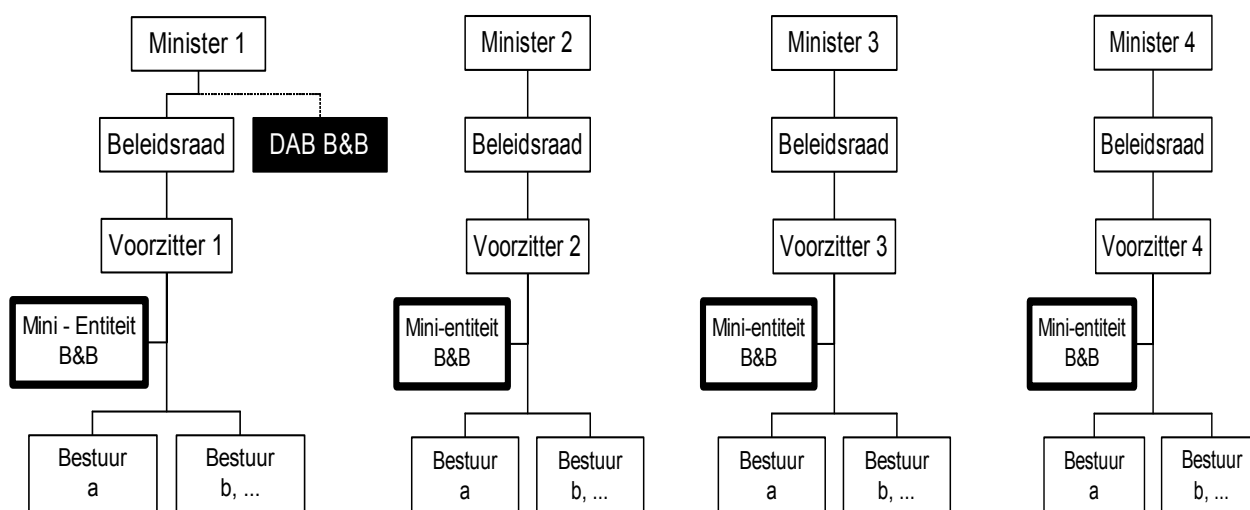
### Randvoorwaarden :

Een beheerscomité ad hoc met participatie van alle deelnemende FOD's zorgt voor een evenwichtige inspraak en controle.

Als alternatief voor een chargebackmechanisme kan een protocolovereenkomst worden afgesloten tussen het SSC en de 4 horizontale FOD's.

De begrotingskredieten voor het SSC kunnen best voorzien worden in een afzonderlijke organisatieafdeling.

#### 7.2.2.2. Een SSC in de vorm van een Staatsdienst met Afzonderlijk Beheer (DAB)



Dit heeft eerder de vorm van een Intern Verzelfstandigd Agentschap. Het typische aan een DAB is dat ze een afzonderlijke begroting heeft los van het ministerie.

### Voordelen :

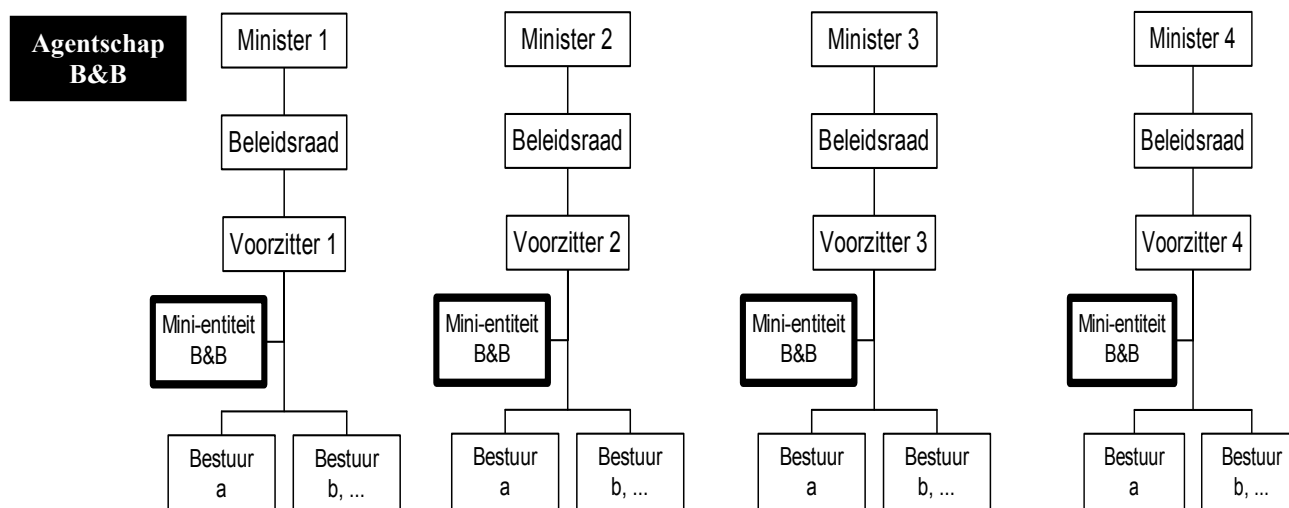
- Een DAB heeft een (beperkte) autonomie;
- De creatie van een chargebackmechanisme is mogelijk via een SLA;
- In een later stadium kunnen er gemakkelijk andere (verticale) FOD's mee opgenomen worden in de shared service.

### Nadelen :

- Indien met ontvangsten gewerkt wordt, komen er extra administratieve taken bij (wel minder dan in het geval van een agentschap met rechtspersoonlijkheid).

- Een DAB moet bij wet opgericht worden, de modaliteiten worden bij KB verder uitgewerkt;
- De wet legt zware beheers- en rapporteringsverplichtingen op die los staan van de grootte van de organisatie.

### 7.2.2.3. Een SSC in de vorm van een Extern Verzelfstandigde Agentschap met een sui generis statuut



De laatste optie die zich aandient is de oprichting van een extern verzelfstandigd agentschap. Dit is een agentschap met rechtspersoonlijkheid. Noteer dat het statuut “agentschap” voor uitoefening van een publieke dienst een sui generis constellatie is. De wet op de Rijkscomptabiliteit voorziet enkel in (1) diensten van algemeen bestuur van de Staat, (2) Staatsdiensten met afzonderlijk beheer en (3) Staatsbedrijven.

#### Voordelen:

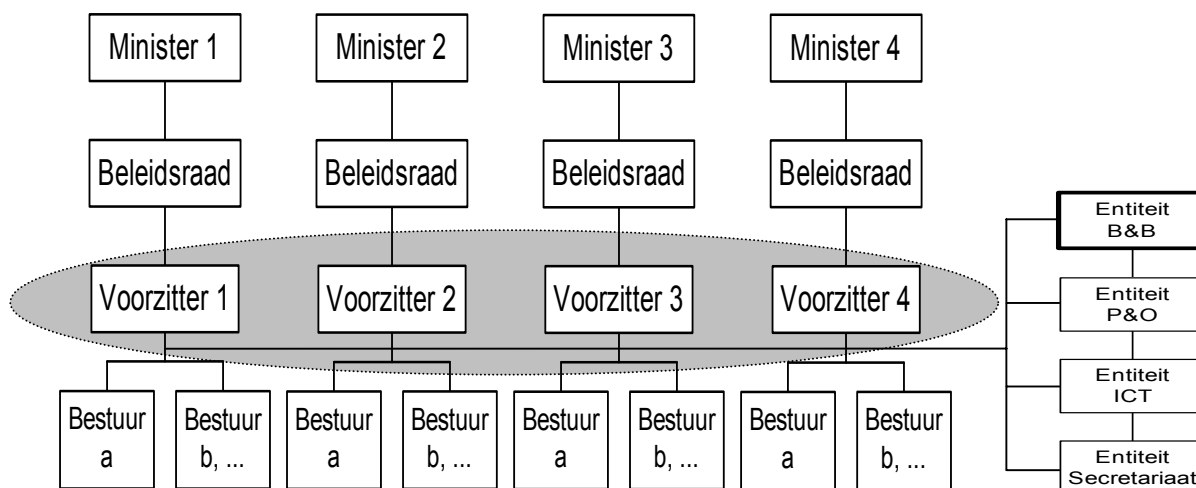
- Het SSC krijgt veel autonomie;
- Een chargebackmechanisme kan uitgewerkt worden: elke participerende FOD betaalt aan het SSC voor al de geleverde diensten;
- Dit is de enige manier om in een volledige contractuele relatie te kunnen voorzien ;
- Ook andere (verticale) FOD’s zouden dan, in later stadium, op een eenvoudige manier mee kunnen integreren in het project.

### Nadelen :

- Er is nu nog te weinig maturiteit en knowhow aanwezig binnen de diensten om deze vorm van autonomie te verlenen;
- Er zijn verscheidene belangrijke facturatieproblemen:
  - a) De BTW op de geleverde diensten moet betaald worden, hetgeen tot een verhoging van de kostprijs leidt;
  - b) Bovendien zal de facturatie bij het SSC een verhoging van de administratieve taken tot zich meebrengen: wie gaat dit betalen? In principe moet dit gebeuren via de “winst” van het SSC;
- Daar het een agentschap met rechtspersoonlijkheid is, komen er een groot aantal formaliteiten bij: economische boekhouding, neerlegging jaarrekeningen, raad van bestuur, ...;
- Er moet voldaan worden aan de wet op de overheidsopdrachten: ook privé-bedrijven kunnen de kans krijgen om deze diensten aan te bieden.
- De aansturing- en controlefaciliteiten van de opdrachtgevende FOD's worden beperkt omwille van de autonomie van het agentschap;
- Een agentschap is een zeer zware en logge structuur voor een kleine SSC.

### ***7.2.3. Oprichting van een overkoepelende structuur voor de stafdiensten van de vier horizontale FOD's***

Als laatste theoretische denkpiste dacht de adviesgroep PMP aan de oprichting van een overkoepelend orgaan van de vier horizontale FOD's die gezamenlijk aan het hoofd staan van de stafdiensten. Dit orgaan bestaat uit de vier voorzitters van de directiecomités. Het hoofd van elke entiteit legt rechtstreeks verantwoording af aan het overkoepelend orgaan. Deze structuur – dat een combinatie is van het behouden van de vier afzonderlijke FOD's en de oprichting van één grote virtuele horizontale FOD – zorgt ervoor dat de verschillende besturen onder de verantwoordelijkheid blijven van de betreffende minister en voorzitter én dat slechts één entiteit B&B moet opgericht worden die voor de vier FOD's werkt.



### 7.3. Financieringsmodaliteiten

De keuze van de structuur (statuut) van het SSC B&B hangt nauw samen met de financierings- en aansturingmodaliteiten. De finale keuze voor de status van het SSC kan onder meer pas geschieden na analyse van de gewenste financieringskanalen.

#### 7.3.1. Chargebackmechanisme

Men moet inderdaad vermijden dat de FOD's waartoe het SSC niet behoort een groter werkvolume zouden doorschuiven naar de shared service zonder budgettaire repercussies.

Dit kan vermeden worden via een zogenaamd chargebackmechanisme waarbij de gebruiker (klant) betaalt naargelang het aangevraagde volume. Een alternatieve chargeback zou bestaan in de toepassing van een puntensysteem.

Meteen moet gesteld worden dat dit laatste niet werd weerhouden door de adviesgroep PMP wegens te complex en te bureaucratisch.

Het chargebackmechanisme moet gekoppeld worden aan afspraken omtrent de input van de klant en de output van het SSC. Deze afspraken maken het voorwerp uit van de zogenaamde service level agreement (SLA).

### 7.3.2. *Service level agreement*

Een SSC wordt doorgaans aangestuurd en gefinancierd via een service level agreement waarbij elke deelnemer (business unit) met de shared service onderhandelt over de respectievelijke prijzen voor de aangeboden prestaties. Verder komen in de SLA de behandelingstermijnen en de sancties bij niet-naleving van het contract aan bod. Eventueel kan ook een 'incentiveomgeving' gecreëerd worden indien het SSC beter presteert dan het contract stipuleert.

In de private sector wordt een SLA genegotieerd tussen de BU en het SSC waarbij prijzen afgesproken worden voor bepaalde prestaties.

De adviesgroep PMP meent dat de 4 horizontale FOD's niet beschikken over evenwaardige onderhandelingsfaciliteiten. Indien geopteerd wordt voor een SLA dan lijkt het aangewezen dat er één standaardvergoeding voor één welbepaalde prestatie overeengekomen wordt en dit voor alle participanten (dus een SLA zonder vrijheidsgraden of een package-deal).

Een SLA impliceert eveneens dat de structuur van het SSC moet toelaten om ontvangsten te innen van de deelnemende FOD's. Dit is niet mogelijk indien het SSC een dienst van algemeen bestuur is tenzij er een begrotingsfonds wordt opgericht. Dit laatste vereist ook een wettelijke beschikking. De creatie van begrotingsfondsen wordt tevens om diverse budgettaire redenen vermeden.

Indien de denkpiste van eigen inkomsten (rechtstreeks gelieerd aan de prestaties) voor het SSC verlaten wordt, zal dit ten koste gaan van de responsabilisering van het SSC. Anderzijds kan een financiering via een prestatiebegroting (outputgeoriënteerde begroting) de interne processen van het SSC ook optimaliseren.

Het SSC dient in dit geval jaarlijks een prestatiebegroting over te maken, waarin de vermoedelijke prestaties geraamd worden (in praktijk een status-quo, tenzij expliciet bijkomende opdrachten gelegitimeerd worden) en gekoppeld aan een éénheidsprijs (werkingskosten en personeelskosten). Op die wijze kan een beheersenvolp worden toegekend aan het SSC.

Een bijkomende complicatie is dat het principe van de programmabegroting en de begrotingspecialiteit niet meer gerespecteerd wordt. Op de begroting van het SSC B&B – dus op de begroting van de 'host' FOD – staan kredieten voor andere FOD's. Dit probleem lijkt niet

onoverkomelijk indien de respectievelijke bevoegdheden van de FOD's daadwerkelijk overgeheveld worden aan het SSC B&B.

### *7.3.3. Enkel via werkingsmiddelen*

De adviesgroep PMP is van mening dat een service level agreement, in wezen een contract tussen de voorzitter van de FOD en de leidende ambtenaar van het SSC, als sturings- en financieringsinstrument niet aangewezen is. De adviesgroep PMP is van oordeel dat de relatie SSC/FOD's best geconcretiseerd kan worden via een gemeenschappelijke protocolovereenkomst.

De kredieten van het SSC zouden op een afzonderlijke organisatieafdeling van de herbergende FOD moeten komen. Een begrotingsruiter (een wettelijke bepaling in de begroting) kan bovendien constraints toevoegen aan de wettelijke mogelijkheid tot herverdeling van kredieten in de loop van het begrotingsjaar. Zo kan vermeden worden dat de kredieten toegekend aan het SSC B&B in de loop van het jaar overgeheveld zouden worden naar andere organisatieafdelingen en/of programma's van de gastheer.

Uiteraard dient de prestatiebegroting verankerd te worden met prestatie-meetsystemen. De resultaten van de adviesgroep PMP dienen op hun beurt als verantwoordingsinput bij de volgende begrotingscyclus.

## *7.4. Controleomgeving*

Pas wanneer uit een risicoanalyse blijkt dat het interne controlesysteem valabel is, kan de externe controle gradueel – naargelang de progressie in de interne controleomgeving – afgebouwd worden. Hoe dan ook zal een externe monitoring noodzakelijk blijven om de coherentie van de interne controleomgeving permanent op te volgen (risicomanagement).

Zeker tijdens de transitiefase is het aangewezen, vanwege de hogere risicograad, de externe controle te intensifiëren. Hoe dan ook dient vermeden te worden dat er bij de transitie een controlevacuüm ontstaat.

De adviesgroep PMP is tevens van oordeel dat ook binnen het SSC een (kosten)analytische boekhouding opgezet kan worden. De boordtabellen kunnen relevante informatie verstrekken, niet enkel voor controle-entiteiten of voor de deelnemende FOD's maar vooral voor het management van het SSC. In die zin wordt ook gepleit voor een volkomen transparantie van kostenanalytische informatie. Dit is cruciaal om de vertrouwensrelatie tussen het SSC en de 4 FOD's te consolideren.

#### **7.4.1. Aansturing**

Indien het SSC B&B geplaatst wordt binnen een FOD, dan valt de shared service onder de hiërarchie van de voorzitter van deze FOD. Hoe kan men vermijden dat de voorzitter van de FOD zijn hiërarchische positie misbruikt (eigen dossiers eerst; onvolledige of incorrecte dossiers toch laten behandelen; niet afgesproken taken door het SSC laten uitvoeren; ...)? Gezien het SSC ook taken uitoefent voor de overige drie horizontale FOD's zal moeten uitgekeken worden naar een vorm van gezamenlijke aansturing.

De adviesgroep PMP meent dat het SSC door een beheerscomité ad hoc gesuperviseerd kan worden. In dit beheerscomité zou de leidende ambtenaar van het SSC verantwoording dienen af te leggen tegenover de vertegenwoordigers van de deelnemende FOD's. Dit zouden de directeurs van de respectievelijke entiteiten B&B van de vier horizontale FOD's kunnen zijn. De leidende ambtenaar van het SSC legt een managementplan, dat de globale werking van het SSC zou beheersen, ter goedkeuring voor aan het beheerscomité. De leidende ambtenaar van het SSC neemt het dagelijks beheer van het SSC op zich.

De leidende ambtenaar SSC kan over de uitvoering van zijn managementplan en de protocolovereenkomst aangesproken worden door het beheerscomité ad hoc, zowel tijdens de uitvoering ervan ofwel tijdens op voorhand afgesproken evaluatiemomenten.

#### **7.4.2. Controle**

De controle op het naleven van het 'contract' kan geschieden aan de hand van boordtabellen (geleverde prestaties, per aard van de activiteit, per FOD, behandelingstermijnen, opmerkingen van

het SSC, ...) die aan het beheerscomité worden overgemaakt en aan de hand van het dossieropvolgingssysteem (bij de entiteiten B&B).

De 'interne' klanten krijgen dus inspraak (in termen van controle) in het SSC via een beheerscomité door middel van prestatierapportering. De responsabilisering van de leidende ambtenaar van het SSC wordt bewerkstelligd door zijn klantenrelaties.

Indien een voorzitter (of zijn vertegenwoordiger) niet meer tevreden is over de werking van het SSC, moet de mogelijkheid bestaan (mits naleving van een opzeggingstermijn; en niet tijdens een begrotingsjaar) om uit de constructie te stappen en de gedelegeerde B&B-activiteiten opnieuw in eigen beheer over te nemen.

In deze context zijn zowel de voorzitters van de horizontale FOD's (keuze voor "insourcing" of in eigen beheer) als de leidende ambtenaar van het SSC verantwoordelijk. Deze laatste dient erover te waken dat de horizontale FOD's er belang bij hebben om B&B-activiteiten toe te vertrouwen aan het SSC B&B.

### **7.5. Besluit**

Rekening houdende met alle opmerkingen en voor- en nadelen die in de vorige paragrafen besproken zijn, adviseert de adviesgroep PMP om de lichtste structuur uit te kiezen, namelijk de oprichting van een SSC als dienst van algemeen bestuur binnen een FOD en gefinancierd via de begroting (dus zonder chargebackmechanisme) op een afzonderlijke organisatieafdeling. De aansturing zou kunnen gebeuren door een beheerscomité ad hoc met vertegenwoordigers van de deelnemende FOD's die door middel van boordtabellen de leidende ambtenaar van het SSC beoordelen op het beleid en het beheer.

De adviesgroep PMP is van mening dat de status van DAB of agentschap verdiend moet worden. Indien uitgegaan wordt van de 'natural state' – zijnde een dienst van algemeen bestuur – en de praktijk leert dat er voldoende maturiteit en knowhow aanwezig is binnen de dienst, de nodige kwaliteitsnormen gedefinieerd en toegepast worden, dan kan een grotere mate van autonomie aan de dienst worden verleend. Deze alternatieven kunnen enkel in een later stadium kans maken om toegepast te worden.

## 8. KRITISCHE SUCCESFACTOREN EN KNELPUNTEN SSC

De managementliteratuur ter zake en de talrijke casestudies in de private sector stellen een aantal kritische succesfactoren voorop. Deze voorwaarden zijn niet specifiek voor de oprichting van een SSC maar komen aan bod in elk veranderingstraject.

Onverminderd een aantal 'common sense' managementprincipes, wijst de adviesgroep PMP op de aanwezigheid van een aantal structurele bottlenecks specifiek voor dit project. Het 'theoretische' concept shared services lijkt op het eerste zicht alleen maar voordelen te bieden.

### 8.1. Voldoende kritische massa

Indien men in het SSC schaalvoordelen wil realiseren – wat de primaire bestaansreden van de shared service is – door concentratie van de B&B-activiteiten van de 4 horizontale FOD's, dan vereist dit dat er voldoende activiteiten overgeheveld worden naar de shared service.

De adviesgroep PMP kon tijdens zijn opdracht slechts beschikken over cijfergegevens van de FOD Kanselarij en Algemene Diensten in antwoord op de vragenlijst die in het kader van project 8 aan de 4 horizontale FOD's werden toegestuurd. Verdere navragen waren niet bruikbaar.

Een alternatieve benadering voor het behalen van voldoende kritische massa zou erin kunnen bestaan dat men vanaf het begin ook andere verticale FOD's of programmatorische overheidsdiensten laat participeren. De adviesgroep PMP vreest echter dat dit laatste meer problemen zou creëren dan oplossen, onder meer omwille van de coördinatie tussen de vele participanten en de shared service, overdracht van dossiers, personeelsbezetting en budgettering van het SSC, inspraak en controle van de participanten, ...

### 8.2. Burning platform

Bij elk veranderingsproject is het cruciaal een voortrekker te hebben aan de top van de hiërarchie. Daarnaast dient een voldoende breed draagvlak te bestaan in de organisatie. Dit 'ownership' van de

medewerkers kan gecreëerd worden door betrokkenheid en inspraak (committent) en reduceert het risico van latere niet-aanvaarding.

De adviesgroep PMP meent dat zowel een push- als een pullstrategie vereist zal zijn om het zo noodzakelijke burning platform te creëren en te behouden.

Daarnaast dient gewezen te worden op de responsabilisering (en de autonomie) van de managers. Het komt – conform de Copernicusfilosofie – aan de voorzitters toe om te beslissen al dan niet toe te treden tot het SSC B&B. Responsabilisering betekent in deze context ook accountability. Ongeacht de keuze die gemaakt zal worden, is de voorzitter verantwoordelijk voor deze beleidsbeslissing (en al zijn repercussies).

De shared service zal zijn diensten moeten promoten en zijn performantie moeten bewijzen (dus de voorzitters ervan overtuigen dat ten aanzien van hun eigen entiteiten B&B de shared service betere prestaties levert met dezelfde middelen, ofwel evenwaardige prestaties levert met minder middelen).

Dit behelst voor de voorzitters van de horizontale FOD's echter niet enkel een louter economische keuze. Andere motieven kunnen meespelen.

Zo moet rekening gehouden worden met een verlies aan autonomie, een extern toezicht op de interne keuken. Het zal snel duidelijk worden dat sommige FOD's 'betere' dossiers voorleggen aan het SSC, terwijl andere FOD's meestal onvolledige, incorrecte dossiers overmaken.

De shared service zou in deze aan benchmarking kunnen doen. Verder vereist een vlotte werking van het SSC een harmonisering van het quality management tussen de deelnemende FOD's en een stroomlijning van de interne controle.

### ***8.3. Culturele diversiteit en personeelsproblematiek***

Het personeel van het SSC B&B zal wellicht bestaan uit personeelsleden van de vroegere ministeries (Eerste Minister, Administratie van de Begroting en/of de huidige dienst Boekhouding en Begroting van het Ministerie van Financiën en Ambtenarenzaken). Problematisch hierbij is de huidige heterogeniteit zowel qua pecuniair statuut als werkomgeving. Vergoedingen voor diverse prestaties

zijn vaak specifiek voor één ministerie. Wordt het principe dat bij elke business process reëginering niemand er financieel op achteruit mag gaan gehandhaafd? Ook met structurele factoren (zoals de werkomgeving) zal rekening moeten worden gehouden.

Daarnaast moet ook rekening gehouden worden met het feit dat de oprichting van een SSC wellicht gepaard zal gaan met een overdracht van competent personeel van de eigen dienst B&B naar de shared service. Zal dit ten koste gaan van de expertise van de eigen diensten? Gaat men systematisch overbodige of incompetente personeelsleden laten vertrekken ?

Er moet ook stilgestaan worden bij het gebrek aan promotiekansen binnen de relatief kleine shared service.

De adviesgroep PMP is echter van mening dat deze problemen opgelost kunnen worden via detachering van personeel vanuit de deelnemende FOD's.

#### ***8.4. Verlies aan autonomie***

Met het gezamenlijk beheer van een aantal taken verdwijnt inderdaad de relatieve geslotenheid van een eigen huishouding. De terughoudendheid tegenover de oprichting van een SSC B&B heeft weinig te maken met veranderingsweerstand tout court maar is eerder ingegeven door de vrees om zeggingskracht te verliezen met betrekking tot de overgedragen activiteiten. Bij semi-outsourcing kan het idee leven dat dit ten koste gaat van autonomie en verlies aan invloed.

Ook het SSC kan kwaliteits- of minimumnormen opstellen (middels de protocolovereenkomst) waaraan de overgemaakte dossiers moeten voldoen en deze toetsen door een interne controle. Dit betekent dan ook dat derden inzage hebben op interne dossiers (en hierover rapporteren), of desgevallend incorrecte of onvolledige dossiers terugsturen naar de FOD.

#### ***8.5. Timing en implementatie SSC***

De oprichting van het SSC B&B is geen alleenstaand project maar maakt deel uit van een veranderingsgolf.

De interferentie met andere projecten en initiatieven mag niet uit het oog verloren worden. Er dient rekening te worden gehouden met veranderingstrajecten op supra-niveau :

1. implementatie SSC B&B op micro- en meso-niveau
2. Copernicusplan op macro-niveau (nieuwe taakinfilling stafdiensten B&B, aangepaste begrotingscyclus en controleomgeving)
3. herziening van de wet op de Rijkscomptabiliteit (begrotingscomptabiliteit op transactiebasis + economische boekhouding)

Het parallellisme met andere veranderingen creëert een bijkomende complexiteit. Op het ogenblik van redactie van deze adviesnota zijn de eindrapporten van de diverse werkgroepen bij de Administratie van de Begroting nog niet gefinaliseerd. De taakinfilling van de stafdiensten B&B moet nog verfijnd worden. De begrotingscyclus zoals die gedefinieerd werd in het Definitief Eindrapport B&B van november 2000 moet nog bijgestuurd worden.

Daarnaast zal ook de herziene wet op de Rijkscomptabiliteit repercussies hebben op de werking van het SSC B&B. Vermits deze wet pas van kracht wordt op 1 januari 2003 werd besloten hiermee nog geen rekening te houden. Het Definitief Eindrapport B&B van november 2000 daarentegen houdt reeds rekening met de invoering van een economische boekhouding.

De adviesgroep PMP pleit bij deze voor een gefaseerde aanpak, waarbij vooreerst de entiteiten B&B van de 4 horizontale FOD's opgericht worden. Pas wanneer de vereiste expertise ten aanzien van de nieuwe taken (conform Copernicus) verworven is, kan de transitie (van personeel en knowhow) plaatshebben.

In theorie zijn er drie implementatiestrategieën :

- Verticale phase-in. Een piloot (één FOD) brengt zijn activiteiten onder in het SSC, na verloop van tijd wordt het stelsel SSC geëvalueerd en overeenkomstig aangepast, waarna ook de andere horizontale FOD's hun activiteiten transfereren.
- Horizontale phase-in. Alle deelnemende horizontale FOD's brengen simultaan dezelfde activiteit(en) onder in het SSC. Indien dit gunstig geëvalueerd wordt (en ook het SSC expertise

opdoet), kunnen na verloop van tijd nog bijkomende taken van de horizontale FOD's overgeheveld worden naar het SSC.

- Big Bang. Alle horizontale FOD's brengen tegelijk alle gewenste activiteiten onder in het SSC. Deze optie is het meest risicovol maar is in de praktijk wellicht het meest aangewezen.

Wanneer geopteerd wordt voor de derde oplossing lijkt het opportuun de oprichting van het SSC B&B nog niet onmiddellijk te voorzien maar uit te stellen totdat een zekere routine verworven is bij het personeel van de entiteiten B&B ten aanzien van de nieuwe taken.

### **8.6. Huisvesting SSC en ICT**

De taken die gedelegeerd zullen worden aan de shared service zullen hoofdzakelijk op basis van fysieke dossiers uitgevoerd worden.

Gelet op de aanzienlijke volumes documenten (bijvoorbeeld een gunningdossier in het kader van een overheidsopdracht) en de onmogelijkheid om alles te scannen en elektronisch te behandelen, is het van groot belang dat de overdracht van stukken geminimaliseerd wordt. Elektronische behandeling dient gestimuleerd te worden maar is niet altijd een substituut voor papieren dossiers.

De adviesgroep PMP houdt wel een pleidooi voor elektronische dossieropvolging. Het management dient ten allen tijde te kunnen achterhalen waar een bepaald dossier zich bevindt en wat de doorstroomtijden zijn. Dit is een cruciale determinant in een prestatie-meetsysteem (balanced scorecard).

Wanneer dossiers doorgestuurd worden naar het SSC is een dossieropvolgingssysteem voor het management van de FOD een conditio sine qua non. Ook de uitvoering van de protocolovereenkomst en het managementplan kan hiermee geëvalueerd worden (bijvoorbeeld behandelingstermijnen). Elektronische dossieropvolging impliceert wel een investering in ICT en een netwerk tussen het SSC en de deelnemende FOD's.

De bottlenecks in de behandelingstermijn van een dossier schuilen vaak in de fysieke overdracht van een dossier van de ene dienst naar de andere, zeker als de stukken per post worden verstuurd. Een

adequate interne postbedeling is een mogelijke oplossing. Hoe dan ook kan hierop geanticipeerd worden door de huisvesting van het SSC zo centraal mogelijk te houden

### **8.7. Mini-entiteiten B&B**

Mede gelet op voorgaande beschouwingen, en in het bijzonder de vaststelling dat nooit alle activiteiten van de entiteit B&B aan het SSC B&B kunnen toevertrouwd worden, dient nog steeds een adequate personeelsbezetting op de entiteiten B&B te worden voorzien, geleid door een directeur B&B. Deze laatste functie kan dus niet geschrapt worden.

De adviesgroep PMP wijst bij deze op de mogelijkheid dat opnieuw door :

- duplicatie van activiteiten,
- de controle van de entiteit B&B op het SCC B&B en
- de noodzakelijke opvolging en coördinatie van de activiteiten van het SSC B&B door de entiteit B&B

het schaalvoordeel van de shared service aanzienlijk geneutraliseerd wordt.

## 9. AANBEVELINGEN ADVIESGROEP PMP

De adviesgroep PMP heeft gepoogd een blauwdruk te schetsen van een mogelijke invulling van het concept shared service in de publieke sector.

1. De eigenheid van de beschouwde B&B-activiteiten en het wettelijk framework kunnen de vooropgestelde voordelen van een shared service echter uithollen.
2. De taken die het meest in aanmerking komen om door de shared service uitgevoerd te worden hebben betrekking op de economische boekhouding. Deze zou ingevolge het wetsontwerp op de Rijkscomptabiliteit pas worden ingevoerd op 1 januari 2003.
3. De adviesgroep PMP kwam verder tot de bevinding dat de activiteiten met betrekking tot de begrotingsopmaak binnen de entiteit B&B moeten blijven.
4. De activiteiten inzake begrotingsuitvoering (vastleggings- en betalingscyclus) zouden in globo benaderd moeten worden. Een partiële overheveling naar het SSC B&B lijkt niet aangewezen.
5. De shared service kan het best opgericht worden binnen een FOD (als dienst van algemeen bestuur) en gefinancierd worden via de begroting (dus zonder chargebackmechanisme).
6. De aansturing zou kunnen gebeuren door een beheerscomité ad hoc met vertegenwoordigers van de deelnemende FOD's die door middel van boordtabellen de leidende ambtenaar van het SSC B&B beoordelen op het beleid en het beheer van de shared service.
7. Zowel de noodzakelijke voldoende kritische massa als het committent van (alle) voorzitters vormen determinante succesfactoren voor het oprichten en efficiënt functioneren van het SSC B&B.
8. Als eerste stap bij het implementeren van een SSC, dient een diepere analyse van de activiteiten te gebeuren, waarbij elke activiteit getoetst wordt aan een aantal criteria zoals meetbaarheid, methode van rapportering, minimumnorm en targetnorm om te bepalen of deze in een SSC kunnen geplaatst worden.

**De adviesgroep PMP concludeert dan ook dat de voorwaarden voor een onmiddellijke oprichting van een shared service voor de B&B-activiteiten van de horizontale FOD's nog niet aanwezig zijn en stelt voor de toestand opnieuw te evalueren nadat de nodige competenties inzake B&B-activiteiten zijn verworven door de horizontale FOD's.**

## **10. REDACTIE**

Dit rapport werd opgesteld door de leden van de adviesgroep PMP.

Voor bijkomende inlichtingen kan u terecht bij :

### **Koen DECLERCQ**

Adjunct-adviseur

Federale Overheidsdienst Kanselarij en Algemene Diensten

Studiedienst

Wetstraat 16

1000 Brussel

tel. 02/501.05.36

fax. 02/514.52.59

e-mail: [koen.declercq@premier.fed.be](mailto:koen.declercq@premier.fed.be)

### **Stefaan GHESQUIERE**

Inspecteur van financiën

Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

Financietoren

Kruidtuinlaan 50 bus 47

1010 Brussel

tel. 02/210.65.67

fax. 02/219.48.16

e-mail: [ikci.if18@wordonline.be](mailto:ikci.if18@wordonline.be)

### **Alain GODA**

Inspecteur principal

Ministère des Finances

Administration des Douanes et Accises

Service de Contrôle Général et d'Organisation

Boulevard du Régent 36

1000 Bruxelles

tel. 02/233.77.80  
fax. 02/513.28.32  
e-mail: alai\_goda@hotmail.com

**Véronique LAGRANGE**

Ingenieur  
Ministerie van Verkeer en Infrastructuur  
Bestuur van maritieme zaken en scheepvaart  
Dienst scheepvaartcontrole  
Tavernierkaai 3  
2000 Antwerpen  
tel. 03/229.00.40  
fax. 03/229.00.31  
e-mail: veronique.lagrange@vici.fgov.be

**Kathleen SENECA**

Eerstaanwendend inspecteur diensthoofd  
Ministerie van Financiën  
Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie  
Dienst Geschillen  
Voorstraat 41-43-45  
3500 Hasselt  
tel. 011/21.22.32 (bp 562)  
e-mail: katelijne.seneca@minfin.fed.be

**Christophe STASSART**

Coordinateur, chef de service documentaliste  
Conseil d'Etat  
Bureau de Coordination  
Rue de la Science 33  
1040 Bruxelles  
tel. 02/234.99.45  
fax. 02/234.99.95  
e-mail : christophe.stassart@raadvst-consetat.be

**Patrick VANBERGHEN**

Conseiller adjoint

SPF Chancellerie et Services Généraux

Section des marchés publics & Secrétariat de la Commission pour les marchés publics

Rue de la Loi 16

1000 Bruxelles

tel. 02/501.05.60

fax. 02/513.08.73

e-mail : [patrick.vanberghen@premier.fed.be](mailto:patrick.vanberghen@premier.fed.be)