

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

21 februari 2003

VERSLAG

– van het Rekenhof –

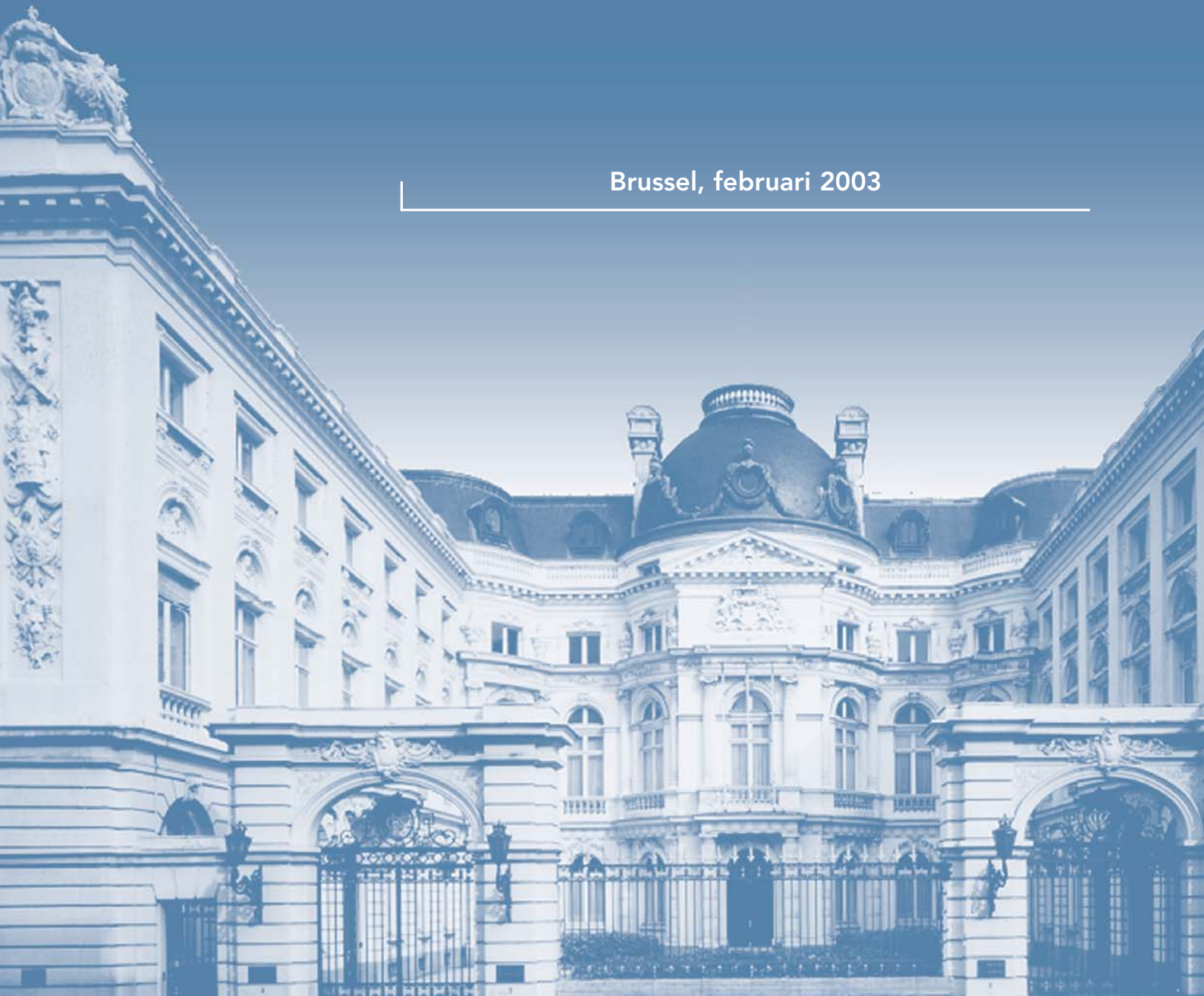
**over outsourcing van de informaticafunctie
bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap**

R E K E N H O F

Outsourcing van de informaticafunctie bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, februari 2003



REKENHOF

OUTSOURCING VAN DE INFORMATICAFUNCTIE BIJ HET MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement

goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 18 februari 2003

Inhoud

BESTUURLIJKE BOODSCHAP	7
SAMENVATTING	8
INLEIDING	12
1 BESLISSINGSFASE VOOR DE GUNNINGPROCEDURE ..	12
1.1 Tussenkost van het Vlaams Parlement	12
1.2 Tussenkost van de Inspectie van Financiën	12
1.3 Synthesenota aan de Vlaamse regering van 3 februari 1998.....	13
1.4 Aanbevelingen	14
2 GUNNINGPROCEDURE	16
2.1 Opmerkingen	16
2.2 Aanbevelingen	16
3 OVEREENKOMST	17
3.1 Vaagheid van de overeenkomst	17
3.2 Aanbevelingen	17
4 KADEROVEREENKOMST	18
4.1 Verantwoording van de onderhandelingsprocedure.....	18
4.2 Aanbeveling.....	18
5 BASISVOORWAARDEN VAN DE DIENSTVERLENING	19
5.1 Overgang van MVG-contracten	19
5.2 Resultaatsverbintenis.....	19
5.3 Intellectuele eigendomsrechten	20
5.4 Opvolging en overleg	20
5.4.1 Begeleidingscommissie	20
5.4.2 Handboek Werkafspraken MVG-IT-dienstverlener	20
5.5 Aansprakelijkheids- en schadevergoedingsbepalingen ...	21
5.6 Aanbevelingen	21

6	INHOUD EN NIVEAUS VAN DE SLA'S	22
6.1	Bepalingen over de uitvoering van de dienstverlening	22
6.2	Metingen	22
6.3	Rapportering over metingen	23
6.4	Behalen van servicelevels	23
6.4.1	Service 1: Exploitatie helpdesk	24
6.4.2	Service 2: Logistiek eindgebruikersinfrastructuur.....	25
6.4.3	Service 3: Beheer niet-mainframe-omgeving	26
6.4.4	Service 4: Beheer telecommunicatiefaciliteiten.....	28
6.4.5	Service 5: Beheer mainframe-omgeving	29
6.4.6	Service 6: Realisatie bedrijfstoepassingen.....	29
6.5	Prijscorrecties.....	31
6.6	Interfererende factoren	32
6.7	Niet-exclusiviteit van Service 6	33
6.8	Aanbevelingen	37
7	PRIJSMECHANISMEN	38
7.1	Algemene en generieke bepalingen	38
7.1.1	Aanpassing aan de evolutie van de marktprijzen.....	38
7.1.2	Bijkomende prijselementen	38
7.1.3	Profit-sharing	39
7.2	Facturatie	39
7.3	Services 1 tot en met 6.....	41
7.4	Aanbevelingen	43
8	TRANSITIEFASE	44
8.1	Due-diligence	44
8.2	Overname van toepassingen in het kader van service 6...47	47
8.3	Aanbevelingen	47
9	PERSONEEL	48
9.1	Inzet van statutaire personeelsleden van het MVG	48
9.2	Aanbevelingen	49

10	BUDGETTAIRE ASPECTEN	50
10.1	Aanrekening op niet-gesplitste kredieten	50
10.2	Kredietramingen	50
10.3	Evolutie van de kosten	53
10.3.1	Exploitatiekosten.....	53
10.3.2	Service 6: jaarlijkse vaste prijs en applicatieonderhoud ..	54
10.3.3	Projecten.....	56
10.4	Aanbevelingen	56
11	ALGEMENE CONCLUSIE	57
12	REACTIE VAN DE MINISTER	58
BIJLAGE	ANTWOORD VAN DE VLAAMSE MINISTER VAN AMBTENARENZAKEN.....	60

BESTUURLIJKE BOODSCHAP

Het Rekenhof heeft de rechtmatigheid onderzocht van het financieel belangrijke contract dat de Vlaamse Gemeenschap op 23 februari 1999 met een IT-dienstverlener heeft gesloten voor de outsourcing van de informaticafunctie bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, goed voor ruim 5,5 miljard BEF, gespreid over vijf uitvoeringsjaren.

Het stelde enerzijds vast dat de Vlaamse regering niet eerst het kerntakendebat heeft gehouden waarom het Vlaams Parlement in een motie had gevraagd.

Anderzijds leverde de gebrekkige voorbereiding, waarbij adviezen genegeerd werden en basisgegevens niet ingezameld, een vaag contract op dat een moeizame uitvoering kende, met veel contractaanpassingen buiten de oorspronkelijke mededinging en aanzienlijke meerkosten tot gevolg.

Het Rekenhof acht een betere voorbereiding van dergelijk omvangrijke contracten en een strikte naleving van de wetgeving op de overheidsopdrachten in de toekomst dan ook onontbeerlijk.

Het outsourcingcontract heeft alle kenmerken van een resultaatsverbin-
tenis. De IT-dienstverlener behaalde het merendeel van de afgesproken
resultaten niet tijdig. Omwille van een problematische voorbereiding ble-
ven soms maatregelen vanwege het Ministerie van de Vlaamse Ge-
meenschap uit.

SAMENVATTING

Het Rekenhof onderzocht het contract dat de Vlaamse Gemeenschap op 23 februari 1999 heeft gesloten met een IT-dienstverlener voor de outsourcing van de informaticafunctie bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG). Het richtte zijn onderzoek op de rechtmatigheid van de procedure die de outsourceingsbeslissing voorafging, de gunningprocedure en de contractinhoud. Het onderzocht ook de uitvoering van het contract en de mate waarin de IT-dienstverlener de voornaamste verbintenissen uitvoerde.

Beslissingsfase

De Vlaamse regering gaf geen gevolg aan de Vlaams-parlementaire moties die de Vlaamse regering om een kerntakenanalyse en een kerntakendebat vroegen. Evenmin kregen tal van negatieve adviezen van de Inspectie van Financiën over de outsourcing van de informatica een gevolg. Een studie van een externe begeleidings- en onderhandelingspartner bracht geen fundamentele bezwaren tegen de geplande outsourcing aan het licht, wel een aantal knelpunten. Die werden echter niet alle opgelost vóór de aanvang van het outsourceingscontract. Zo bleven een degelijke inventaris en een nulscenario uit, zodat de impact van outsourcing op de kosten niet kon worden bepaald.

Gunningprocedure

De externe begeleidings- en onderhandelingsopdracht voor de outsourcing van de informaticafunctie was, in strijd met de Europese regelgeving, niet het voorwerp van een enuntiatieve aankondiging.

(Kader)overeenkomst

De outsourcingovereenkomst komt vrij vaag over en bevat een aantal onvolkomenheden. Het MVG koos voor de techniek van de kaderovereenkomst, omdat tal van diensten (nog) niet duidelijk definieerbaar waren, zoals bijkomende producten, toekomstige applicaties en toekomstige standaarden. Deze techniek is echter maar toegestaan als het bestuur in de onmogelijkheid verkeert een afdoend omschreven opdracht uit te schrijven, wat in casu niet het geval was.

Het MVG argumenteerde dat een beroep op de onderhandelingsprocedure nodig was omdat het vooraf geen globale prijs kon vaststellen, noch de opdracht voldoende nauwkeurig kon specificeren. De complexiteit van de outsourceingsoperatie zou op zich al de ongeschiktheid van de klassieke aanbesteding of offerteaanvraag hebben verantwoord. Het Rekenhof gaat hiermee niet akkoord. Immers, een aantal van de diensten werd voorheen met de klassieke procedures aanbesteed en het MVG creëerde zelf de onmogelijkheid de toekomstige diensten afdoend te omschrijven om bedrijfseconomische motieven (schaalvoordelen). De visie van het MVG dat de onmogelijkheid alle toekomstige IT-

ontwikkelingen vooraf te bepalen het beroep op een kaderovereenkomst rechtvaardigt, zou een gevaarlijk precedent creëren.

Basisvoorwaarden van de dienstverlening

Het MVG heeft na de aanvang van de overeenkomst een contractinventaris bij de outsourcingovereenkomst gevoegd, die echter tal van contracten bevat die niet waren begrepen in het best and final offer (BAFO), dat dus onvolledig was. De overeenkomst verplichtte de IT-dienstverlener de MVG-contracten met derden over te nemen, maar voorzag niet in controle daarop.

Voor de Vlaamse regering moest het outsourcingcontract resultaatsverbintenissen bevatten. De overeenkomst bevestigde dit enerzijds, maar liet verscheidene prestaties van de IT-dienstverlener afhangen van samenwerking met of prestaties van de opdrachtgever zelf. Door de gebrekkige voorbereiding kon de dienstverlener de aanbestedende overheid bovendien bepaalde feiten tegenwerpen. Ten slotte zijn sommige resultaten in de service-level-agreements (SLA's) niet steeds adequaat omschreven, wat al aanleiding heeft gegeven tot contractaanpassingen.

De contractuele escrow-regeling is nog niet operationeel daar nog geen contract is gesloten met een agent daarvoor.

Ondanks de implementatieproblemen, is de begeleidingscommissie sinds de aanvangsdatum van het contract nog niet samengekomen.

De overeenkomst droeg de IT-dienstverlener op tegen 12 juli 1999 een aantal afspraken in een handboek Werkafspraken, in de vorm van een intranetsite, op te nemen. Dit document was echter kwalitatief en inhoudelijk onvoldoende.

Inhoud en niveaus van de SLA's

De IT-dienstverlener diende de SLA's voor de services 1 tot en met 5 volledig te behalen op 12 januari 2000, en die voor de niet-kritische applicaties (service 6) tegen 12 juli 2000. Hij diende service-levelmetingen te leveren tegen 12 juli 1999, 6 maand vóór het behalen van de doel-SLA's. Bepaalde service-levelmetingen werden echter niet uitgevoerd, zelfs niet toen de SLA's al dienden te zijn gehaald. De service-levelrapporten waren overigens niet steeds volledig gedocumenteerd en vaak ontbrak de informatie nodig voor controle.

Een aantal doel-SLA's werden op 12 januari 2000 niet gehaald, en ook niet nadat de deadlines werden opgeschoven, wat het MVG contractueel het recht gaf de overeenkomst te beëindigen. De IT-dienstverlener voerde interfererende factoren aan (factoren die buiten zijn wil waren opgetreden en eventueel geheel of gedeeltelijk aan het MVG waren toe te schrijven), die het MVG meestal terecht aanvaardde. Zij vonden immers hun oorsprong in onvolkomenheden bij de voorbereiding of negotiatie van het outsourcingcontract. Er drongen zich ook enkele grote prijscorrecties op, onder meer voor service 2, die eveneens een contractuele

grondslag vormden om de overeenkomst te beëindigen. Het MVG stelde zich echter soepel op en stelde soms boeten uit.

Hoewel de overeenkomst uitdrukkelijk stelde dat voor de diensten van service 6, realisatie van bedrijfsapplicaties, geen exclusiviteit gold, vaardigde het MVG in functie van schaalvoordelen en om niet voor elke applicatie een nieuwe mededinging te moeten organiseren, de richtlijn uit dat alle IT- projecten langs de IT-dienstverlener dienden te worden besteld. De consequente toepassing van de richtlijn leverde de IT-dienstverlener dus voor 5 jaar de facto de service 6-exclusiviteit op. Het Rekenhof is van oordeel dat het feit dat er een initiële inmededingingsstelling plaatsvond, niet mag impliceren dat een te onbepaald aantal opdrachten met een te onzekere inhoud voor een te lange duur wordt toegewezen.

Prijsmechanismen

Het MVG koos ervoor zelf jaarlijks middels benchmarking na te gaan of de prijzen van de IT-dienstverlener marktconform zijn. De IT-dienstverlener van zijn kant moet jaarlijks rapporteren over zijn prijzen, kosten en bruto-marges, op grond waarvan profit-sharing kan plaatsvinden (verdeling van de opbrengst tussen dienstverlener en MVG). Contractueel is echter niet voorzien in prijzenonderzoek door het MVG bij de onderaannemers.

In veel gevallen vormen de facturen géén afdoende verantwoording voor de geleverde prestaties. Zij zijn vaak te summier en te weinig bewijskrachtig. Bovendien steunen variabel te factureren uitgaven vaak op ramingen in plaats van op werkelijk geleverde hoeveelheden. De administratie van haar kant beoordeelde soms ook de facturen op grond van ramingen. De facturatie en afrekening hebben dan ook meer weg van onderhandelen. Problemen met het tijdig voorleggen van schuldverdringen of facturen leidden ertoe dat de in 1999 aangegane vastleggingen eind 2000 gedeeltelijk vervielen.

Het outsourcingcontract bepaalde de prijselementen per service op grond van een aantal hypothesen, die echter niet altijd correct waren. Daardoor doken tijdens de contractuitvoering meerkosten op. Het Rekenhof stelde de vraag of soms geen nieuwe marktbevraging aangewezen was. Het had ook kritiek op de bepaling dat een marge van 8% boven de marktconforme prijs wordt aanvaard.

Transitiefase

Het outsourcingcontract voorzag in een toetsing van de hypothesen aan de werkelijkheid, due-diligence-oefening genoemd. Deze oefening duurde langer dan verwacht, onder meer bij gebrek aan een betrouwbare hardware- en software-inventaris. Uiteindelijk bracht de oefening een groot aantal foute veronderstellingen aan het licht, bv. inzake de bestaande IT-contracten of het aantal pc's en servers. Aan de basis daarvan lagen de niet opgeloste knelpunten. De due-diligence-oefening wees ook uit dat een aantal transitie-activiteiten nog steeds niet waren beëindigd (bv. de invoering van een monitoringsysteem voor servers of

een uniforme internet/intranet-omgeving). Het gevolg was dat de kosten van de transitiefase minstens⁽¹⁾ 127 miljoen BEF meer zouden bedragen (de IT-dienstverlener claimde oorspronkelijk zelfs 400 miljoen BEF meerkosten). Het Rekenhof twijfelde overigens aan de betrouwbaarheid van de due-diligenceresultaten, gelet op het grote tijdsverloop tussen het sluiten van de overeenkomst en de oefening en het ontbreken van tal van kritische gegevens.

Het Rekenhof had ook kritiek op de overname van bestaande toepassingen die oorspronkelijk in het contract vergeten waren en nadien werden toegevoegd tegen extracontractuele voorwaarden.

Personeel

Het feit dat het MVG statutaire personeelsleden de facto en op de werkvloer onder het toezicht van de IT-dienstverlener plaatste, die de feitelijke leiding van de werkzaamheden in handen had, vormt volgens het Rekenhof een ongeoorloofde terbeschikkingstelling van personeel. De administratie wilde zodoende de knowhow in het MVG behouden en de graad van contractomkeerbaarheid verhogen. Het Rekenhof heeft in dit licht opgemerkt dat te weinig MVG-personeel aanwezig is om het behoud van de interne strategische IT-kennis te kunnen verzekeren.

Budgettaire aspecten

De IT-dienstverlener leverde zijn ramingen met grote vertragingen. Het MVG raamde de outsourcingbegroting dan ook grotendeels met eigen berekeningen. De laattijdigheid van de ramingen bracht ook een tijdige kredietvastlegging in het gedrang. Ook dit zou met de onvolledigheid van de inventaris te maken hebben. Ook de kwaliteit van de ramingen liet bij gebrek aan nauwkeurige gegevens, te wensen over, zeker wat de kosten van het applicatie-onderhoud betreft.

¹ Sommige kosten konden niet worden ingeschat binnen het due-diligencesysteem.

INLEIDING

Op 23 februari 1999 heeft de Vlaamse Gemeenschap met een IT-dienstverlener een contract gesloten voor de outsourcing van de informaticafunctie bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (verder afgekort tot: MVG). Het Rekenhof heeft de beslissingsprocedure, de gunningprocedure, het outsourcingcontract zelf en de uitvoering ervan (tot januari 2001) op hun rechtmatigheid onderzocht. Het heeft zijn bevindingen op 24 september 2002 aan de Vlaamse Minister van Ambtenarenzaken medegedeeld. Op 21 november 2002 heeft het Rekenhof een antwoord van de minister ontvangen, dat in dit verslag is geïntegreerd⁽²⁾.

1 BESLISSINGSFASE VOOR DE GUNNINGPROCEDURE

1.1 Tussenkost van het Vlaams Parlement

Op 28 mei 1997 en 11 maart 1998 verzocht het Vlaams Parlement de Vlaamse regering in met redenen omklede moties een kerntakenanalyse uit te voeren en een kerntakennota voor te leggen, alsook geen taken uit te besteden of te outsourcen zonder voorafgaand kerntakendebat. De Vlaamse regering gaf aan deze verzoeken met de onderhavige outsourcing van de informaticafunctie geen gevolg. De administratie bevestigde dit, maar voerde aan dat de toenmalige Vlaamse Minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken het Vlaams Parlement telkens het om informatie vroeg, terdege over het dossier informeerde.

1.2 Tussenkost van de Inspectie van Financiën

De Inspectie van Financiën heeft zich enkele malen negatief uitgelaten over de outsourcing van de informatica:

- Zij vroeg of een kosten-batenanalyse aantoonde dat de outsourcingoperatie een positief gemeenschapsrendement zou opleveren nog vóór de Vlaamse regering op 4 juli 1996 onder meer een externe begeleidings- en onderhandelingspartner aanduidde.
- Zij meldde er voorstander van te zijn na drie jaar een performantie-audit te laten uitvoeren bij de klanten in het ministerie, op grond waarvan de overeenkomst eventueel zou kunnen worden beëindigd. De overeenkomst voorzag echter niet in een opzegmogelijkheid.

De Inspectie van Financiën kreeg vervolgens soms maar een beperkte termijn voor haar adviezen⁽³⁾, zonder afdoende motivatie⁽⁴⁾. Evenmin

² Het antwoord is ook integraal als bijlage opgenomen.

³ Bv. het advies van 10 juli 1997.

⁴ In strijd met artikel 17, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 tot regeling van de begrotingscontrole, thans vervangen door het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak.

werden alle voorbereidende werkdocumenten en basisstukken voor de nota ter beschikking gesteld. Tijdens de procedure stelde de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting een andere inspecteur van Financiën aan. Door deze wisseling was de inspectie bij de evaluatie van de elementen ter ondersteuning van de vraag, enigszins gehandicapt, wat op zich al een ernstig voorbehoud inhield⁵).

De tussenkomsten van de Inspectie van Financiën, die haar rol overigens niet optimaal kon spelen, bleven zonder gevolg. De administratie stelde wel dat een begrotingsakkoord de adviezen heeft overruled.

1.3 Synthesenota aan de Vlaamse regering van 3 februari 1998

De externe begeleidings- en onderhandelingspartner somde in zijn synthesenota, gevoegd bij de outsourcingbeslissing van de Vlaamse regering, een aantal knelpunten op die dienden te worden opgelost voor de aanvang van het outsourcingcontract. Deze knelpunten werden echter niet allemaal opgelost:

- De partner achtte een degelijke inventaris van alle beschikbare informaticamiddelen belangrijk voor het informaticabeheer. Het was echter op dat moment niet mogelijk de volledigheid van de inventaris van IT-activa te garanderen, onder meer daar geen geautomatiseerde koppeling naar financiële gegevens mogelijk was (bv. op grond van verwervingsjaar). De uitgavenregistratie (toenmalige boekhouding) liet immers niet toe de overeenkomstige vermogenswijzigingen te detecteren. Daardoor was het evenmin mogelijk inzicht te verwerven in de aanschaffingsdatum, en dus de goederen economisch te waarderen. De informaticafunctie diende dan ook alles in het werk te stellen om deze beperkingen weg te werken. Ondanks haar inspanningen bleven er echter terzake grote problemen bestaan.
- Bij ontstentenis van een verband tussen de inventaris van informaticamiddelen en de overeenkomstige contracten, kon evenmin de volledigheid van de contractinventaris worden gegarandeerd. Nochtans verzocht de Vlaamse regering het college van secretarissen-generaal van het MVG al op 24 juli 1997 alle relevante gegevens over IT-activiteit, IT-uitgaven en IT-inventaris continu bij te houden. Uit de due-diligence-oefening bleek ook later nog dat de contractinventaris niet volledig was bij de aanvang van de contractuitvoering (zie verder).
- De begeleider stelde dat het moeilijk was een precies beeld te schetsen van de ingezette middelen wegens de beperkingen van de toenmalige boekhouding (zuiver op begrotingsopvolging gericht), de afwezigheid van een financiële opvolging van het patrimonium, het beperkte gebruik van de (voorziene) analytische dimensies in de boekhouding en het beperkte verband tussen de extracomptabele projectopvolging en de begrotingsuitvoering. De begeleider relati-

⁵ Advies van de Inspectie van Financiën van 9 juli 1998 over het bestek van de outsourcing, bij hoogdringendheid verleend.

veerde dan ook de raming van de informaticakosten 1994-1996 op grond van de extra-comptabele informatie en de vastleggingsgegevens. De administratie gaf toe dat de bestaande middelen en gegevens geen exacte kostprijsbepaling toelieten en dat daarom een bedrijfseconomische en analytische boekhouding in het vooruitzicht werd gesteld. De IT-kosten zouden echter in de toekomst, dankzij de outsourcingovereenkomst en de contractueel bedongen rapporteringen van de IT-dienstverlener aan het MVG, gekend zijn. Op 24 juli 1997 had de Vlaamse regering het college van secretarissen-generaal weliswaar een haalbaar implementatieplan gevraagd voor de overgang naar een bedrijfseconomische en analytische IT-boekhouding (eventueel voorlopig los van het bestaande financieel systeem), maar een dergelijk systeem zou er pas komen met de algemene invoering van de geïntegreerde economisch-budgettaire boekhouding, vanaf 1 oktober 2001. Door een dergelijk systeem te genereren beleidsinformatie, bruikbaar voor een kostenbatenanalyse, was er dus niet voor de outsourcingbeslissing. De administratie deelde nog mee ter voorbereiding van de boekhoudingsovergang met de beschikbare informatie al een begin van vermogensinventaris 1993-1996 te hebben opgemaakt, ook voor IT. Zij heeft na 31 december 1996 een volledige inventarisatie gerealiseerd. Uit de analyse van de procedures bij het MVG en de controle van de algemene rekening 1998 concludeert het Rekenhof echter dat er een risico bestaat dat niet alle vermogenswijzigingen na 1 januari 1997 effectief zijn geregistreerd.

- Om inzicht te krijgen in de impact van de outsourcing op het kostengedrag achtte de partner een vergelijking aangewezen tussen een nulscenario op basis van de IT-strategie voor de tijdshorizon van de outsourcingovereenkomst bij onveranderd outsourcingbeleid, en een outsourcingsscenario. Deze vergelijking was in de eerste fase onmogelijk bij gebrek aan een herzien informaticastuurplan, de ontoereikende kennis van service-levels en de te overbruggen verschillen met vast te leggen normen, en de onmogelijkheid om, vanuit een uitgebreide marktverkenning, realistische prijzen te bekomen. Een nulscenario werd initieel en ook in een latere fase niet uitgewerkt. De administratie erkende dit maar achtte een nulscenario in een latere fase niet zinvol en ook niet mogelijk aangezien zij de gegevens niet kon reconstrueren. De outsourcing zou volgens haar geleidelijk aan een beter zicht op de verschillende IT-kosten bieden.

1.4 Aanbevelingen

- De Vlaamse regering zou rekening moeten houden met de moties van het Vlaams Parlement.
- Het is wenselijk de Inspectie van Financiën voldoende stukken en tijd te geven opdat ze haar rol optimaal kan vervullen.
- Om problemen bij de uitvoering van de overeenkomst te vermijden is het raadzaam van bij de aanvang ervan te beschikken over een volledige inventaris van de bestaande informaticamiddelen en de lopende informaticacontracten.

- Het verdient aanbeveling vooraf inzicht te verwerven in de kosten van een outsourcingoperatie.
- Om een duidelijk zicht op het effect van de outsourcing op de informaticakosten te verkrijgen is het aangewezen initieel een nulscenario uit te werken.

2 GUNNINGPROCEDURE

2.1 Opmerkingen

In principe dient de afdeling Overheidsopdrachten van het MVG gespecialiseerde juridische adviezen te geven bij de uitbesteding van overheidsopdrachten. Omdat de afdeling Overheidsopdrachten echter bij de voorbereiding van onderhavig contract met een gebrek aan personeel kampte, deed het MVG een beroep op externe juridische adviseurs.

De overheidsopdracht houdende de externe begeleidings- en onderhandelingsopdracht voor de outsourcing van de informaticafunctie, was niet het voorwerp van een enuntiatieve aankondiging⁶). De administratie repliceerde dat dit vormgebrek niet noodzakelijk leidt tot de nietigheid van de procedure.

2.2 Aanbevelingen

- Het is aangewezen de afdeling Overheidsopdrachten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap voor haar adviestaak voldoende personeel ter beschikking te stellen.
- Om het mededingingsmechanisme optimaal te laten spelen, dienen de Europese richtlijnen inzake overheidsopdrachten strikt te worden toegepast.

⁶ In strijd met artikel 15,1, van Richtlijn 92/50/EEG van de Raad van 18 juni 1992.

3 OVEREENKOMST

3.1 Vaagheid van de overeenkomst

De overeenkomst tot outsourcing van de informaticafunctie bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is vrij vaag, deels doordat het MVG niet alle knelpunten die de begeleidingspartner bij de contractvoorbereiding detecteerde, heeft opgelost voor de aanvang van het contract. De contractuele verplichtingen steunen daardoor niet steeds op goed onderbouwde assumpties. De overeenkomst bevat bovendien een aantal onvolkomenheden:

- Zo vermeldt zij niet welke gevolgen het niet naleven van essentiële verbintenissen heeft; zij stelt enkel dat zij kan worden beëindigd als een partij in gebreke blijft en niet binnen een maand na een eerste ingebrekestelling correctieve maatregelen heeft genomen of afspraken heeft gemaakt.
- De overeenkomst omschrijft de gevolgen van het niet behalen van de service-levelindicatoren op het prijsmechanisme, maar voorziet in niets ingeval geen metingen worden verricht (zie verder).

De administratie heeft toegegeven dat inderdaad al een aantal contractwijzigingen nodig waren om het contract aan te passen aan de technologische, operationele en organisatorische evoluties en ter verduidelijking van bepaalde bepalingen.

3.2 Aanbevelingen

- Om onnodige contractwijzigingen te voorkomen dient een outsourcingovereenkomst zo volledig en accuraat mogelijk te worden opgesteld.
- Knelpunten die bij de voorbereiding ervan worden gedetecteerd dienen vooraf te worden opgelost.

4 KADEROVEREENKOMST

4.1 Verantwoording van de onderhandelingsprocedure

Voor diensten die nog niet duidelijk definieerbaar waren, zoals bijkomende producten, toekomstige applicaties of toekomstige standaarden, deed het MVG een beroep op de techniek van de kaderovereenkomst. Voor deze diensten bevat de outsourcingovereenkomst dus nog geen concrete engagementen, maar enkel een werkkader. Dit kader omvat een toetsing van de voorstellen van de IT-dienstverlener aan de marktnormen en -prijzen (marktconformiteit). Het gebruik van kaderovereenkomsten is echter maar toegestaan als het bestuur in de onmogelijkheid verkeert een afdoend omschreven opdracht uit te schrijven (bv. wegens de complexiteit of als te veel voorbereidend studiewerk vereist is).

Het MVG heeft deze uitzonderlijke situatie, met name de onmogelijkheid om de opdracht (de toekomstige diensten) afdoend te omschrijven, om bedrijfseconomische motieven (schaalvoordelen) zelf gecreëerd. Voorheen besteedde het deze diensten met de klassieke procedures aan. Het Rekenhof kon de verantwoording van het gebruik van een kaderovereenkomst dan ook niet aanvaarden. Bovendien zou de zienswijze dat de onmogelijkheid alle toekomstige IT-ontwikkelingen vooraf te bepalen, een kaderovereenkomst rechtvaardigt, de poort openzetten om alle andere aankopen langs deze weg aan te besteden. Het genieten van schaalvoordelen - wat overigens in casu betwistbaar is (zie punt 6.7) - is daarvoor geen geldig argument. De wetgeving op de overheidsopdrachten, meer bepaald het erin opgenomen mededingingsbeginsel, heeft immers alleen de vrijwaring van het gelijkheidsbeginsel tot doel. Het eventueel bekomen van betere voorwaarden middels het in competitie stellen van opdrachten is daar (maar) een gevolg van.

De administratie antwoordde dat de onmogelijkheid de opdracht voldoende precies te omschrijven op zich een afdoend argument was voor het gebruik van de kaderovereenkomst. De reden (bedrijfseconomisch) of aard (vrijwillig) van deze situatie zou daarbij geen rol spelen.

Volgens het Rekenhof is de alternatieve procedure maar gerechtvaardigd als het bestuur de opdracht niet langs de klassieke weg kan aanbesteden. In casu kon het dit wel.

4.2 Aanbeveling

- De traditionele aanbestedingsprocedures zijn van dwingend positief-rechtelijke aard. De overheid kan de alternatieve procedures maar gebruiken als het onmogelijk is de diensten traditioneel aan te besteden.

5 BASISVOORWAARDEN VAN DE DIENSTVERLENING

5.1 Overgang van MVG-contracten

Het MVG heeft na de aanvang van de overeenkomst een contractinventaris opgemaakt en als bijlage bij het contract gevoegd. Deze inventaris bevat tal van contracten die niet waren begrepen in het best and final offer (BAFO), wat wijst op de onvolledigheid ervan.

De IT-dienstverlener heeft er zich contractueel toe verbonden de overdraagbaarheid aan het MVG van de contracten die hij met derden sloot, in te schrijven in de contracten. De IT-dienstverleningsovereenkomst heeft echter niet in controle hierop voorzien. Een contractoptimalisatie werd dan ook aangekondigd. Mede door administratieve dysfuncties bij de IT-dienstverlener, werd nog niet sluitend gecontroleerd of deze bepalingen inderdaad in de overeenkomst zijn opgenomen.

5.2 Resultaatsverbintenissen

Voor de Vlaamse regering was het contractueel definiëren van resultaatsverbintenissen een van de belangrijkste voorwaarden voor de informaticaoutsourcing. Bij een resultaatsverbintenis is het namelijk niet de aanbestedende overheid die de fout van de in gebreke gebleven tegenpartij moet bewijzen, maar wordt deze fout vermoed. Het is dan aan de tegenpartij te bewijzen dat hij zijn verplichting niet kon nakomen ten gevolge van een feit, onafhankelijk van zijn wil (overmacht, een feit van de aanbestedende overheid of een derde)⁽⁷⁾.

De overeenkomst stelt inderdaad dat alle verplichtingen van de IT-dienstverlener worden geacht resultaatsverbintenissen te zijn⁽⁸⁾. De dienstverlener verbond er zich toe de diensten te leveren en, meer in het bijzonder, de resultaten voorgesteld in de *service-level-agreements* (SLA's) voor de diensten 1 tot en met 6 volledig te behalen⁽⁹⁾.

De term *resultaatsverbintenis* vergt in het kader van de uitvoering van deze overeenkomst echter nuancering. Het gaat immers om een informaticacontract, waarbij bepaalde initiatieven van de IT-dienstverlener afhangen van de samenwerking met en de prestaties van de opdrachtgever zelf⁽¹⁰⁾. Dit bemoeilijkt het gebruik van resultaatsverbintenissen. Bovendien kon de dienstverlener de aanbestedende overheid bepaalde

⁷ Flamme, Praktische commentaar bij de reglementering van de overheidsopdrachten, Deel 2, Nationale Confederatie van het Bouwbedrijf, Brussel, 1996-1997, p. 916.

⁸ Behoudens andersluidende bestaande of toekomstige overeenkomsten of behalve zoals uitdrukkelijk vastgelegd in rubriek 8.

⁹ Onverminderd de bepalingen in rubriek 10 (personeel); voor de in rubriek 6 van het contract bepaalde service-levels vanaf de start van fase IV van de transitie (12 januari 2000) en voor de niet-kritische applicaties ten laatste vanaf de start van fase V (12 juli 2000).

¹⁰ Flamme, ibidem, p. 918.

feiten tegenwerpen wegens de gebrekkige voorbereiding. Ten slotte zijn sommige resultaten in de SLA's niet steeds adequaat omschreven, wat al aanleiding heeft gegeven tot contractaanpassingen.

5.3 Intellectuele eigendomsrechten

De overeenkomst duidt een escrow-agent aan, die de broncode van de IT-dienstverlener *Intellectuele Eigendom* bewaart. De escrow-regeling wordt pas operationeel als een contract is gesloten met de agent dat bovendien de toepassing van artikel 1944 B.W. uitsluit⁽¹⁾. Dit contract is nog niet aangegaan. De administratie geeft toe dat het transitieproject dan ook nog niet is afgesloten.

5.4 Opvolging en overleg

5.4.1 Begeleidingscommissie

Ondanks de implementatieproblemen en haar taakstelling, namelijk algemene adviezen uitbrengen over de te volgen strategie, optimalisatievoorstellen doen en conflictsituaties begeleiden, is de begeleidingscommissie sinds de aanvangsdatum van het contract nog niet samengekomen.

5.4.2 Handboek Werkafspraken MVG-IT-dienstverlener

De overeenkomst droeg de IT-dienstverlener op in fase II van de transitiefase, dus tegen 12 juli 1999, een aantal afspraken in een handboek Werkafspraken op te nemen⁽¹²⁾. Op de vergadering van het managementteam van 16 juli 1999 bleek dat het afgeleverde document kwalitatief en inhoudelijk onvoldoende was. De IT-manager stelde de dienstverlener dan ook in gebreke. Het managementteam stelde op 8 oktober 1999 nog dat op 15 oktober 1999 een handboek op het intranet ter beschikking diende te zijn. Eind 2000 ontbraken in het handboek Werkafspraken nog altijd enkele contractueel voorziene procedures. Weliswaar werden procedures ontworpen voor het incidentbeheer, probleembeheer, configuratiemanagement en wijzigingsbeheer, maar de procedures voor de financiële aspecten stonden nog steeds niet volledig op het intranet. De contractbeheerder deelde het Rekenhof mee dat dit proces nog niet volledig was voltooid. Evenmin waren procedures voor het nazien van de schuldvorderingen door de departementen of de vermogensinventaris (door de IT-dienstverlener bij te houden)

¹¹ Volgens dit artikel moet de in bewaring gegeven zaak aan de bewaargever worden teruggegeven zodra hij vordert, ook al is bij contract een bepaalde tijd voor de teruggave vastgesteld, tenzij er, in handen van de bewaarnemer, beslag onder derden is gelegd of verzet is gedaan tegen de teruggave en tegen de verplaatsing van de in bewaring gegeven zaak.

¹² Procedures voor: het opstellen van de jaarlijkse begroting, de inzet van het MVG-personeel, escalaties, projecten met een impact op de prijs (inclusief restwaarden, SLA's of standaarden), klachten van de vraagzijde en financiële aspecten.

gensinventaris (door de IT-dienstverlener bij te houden) beschikbaar op het intranet.

5.5 Aansprakelijkheids- en schadevergoedingsbepalingen

De overeenkomst voorzag in een beperking van de aansprakelijkheidsverzekering voor directe en indirecte schade tot 100 miljoen BEF per schadegeval, met een absoluut maximum van 1 miljard BEF. De interkabinettenwerkgroep stelde op 5 februari 1999 dat de overeenkomst duidelijker diende aan te geven dat de begrenzing sloeg op *indirecte schade*. Daarop werden aan de overeenkomst de subtitels directe schade en indirecte schade toegevoegd¹³. De aanpassing werd echter niet doorgetrokken in de eigenlijke tekst van de overeenkomst waar sprake is van een begrenzing voor directe en indirecte schade. Dit kwam de duidelijkheid niet ten goede.

5.6 Aanbevelingen

- In de overdraagbaarheid van contracten die de IT-dienstverlener met derden sloot, diende te worden voorzien bij het aangaan van de overeenkomst.
- Om de resultaatsverbintenis maximaal tot haar recht te doen komen, is een goede voorbereiding van het contract primordiaal.
- De escrowregeling moet operationeel worden gemaakt.
- Bij strategische problemen of uitvoeringsmoeilijkheden zou het advies van de begeleidingscommissie moeten worden gevraagd.
- De procedures zouden uniform, volledig en makkelijk raadpleegbaar op het intranet moeten staan.
- Er dient over te worden gewaakt dat er geen tegenstrijdigheden in de tekst van de overeenkomst voorkomen.

¹³ De Vlaamse regering bekrachtigde deze wijziging op 9 februari 1999.

6 INHOUD EN NIVEAUS VAN DE SLA'S

6.1 Bepalingen over de uitvoering van de dienstverlening

De consideransen van de overeenkomst zien het verbeteren van de kwaliteit en ondersteuning van de bedrijfsprocessen middels een resultaatsverbintenis als een van de belangrijkste outsourcingdoelstellingen. De overeenkomst stelt verder dat de SLA's een essentieel onderdeel van de dienstverlening zijn en de belangrijkste reden voor de dienstverleningsopdracht. Zij expliciteert dat alle verplichtingen van de IT-dienstverlener resultaatsverbintenissen moeten zijn, behalve andersluidende bepalingen in de overeenkomst of andersluidende bestaande of toekomstige overeenkomsten. De overeenkomst voorzagt in een transitiefase, bestaande in een aantal subfasen. De IT-dienstverlener diende de SLA's over de services 1 tot en met 6 volledig te halen op 12 januari 2000 (start van fase IV van de transitie), met uitzondering van die voor de niet-kritische applicaties (service 6), die pas vanaf de start van fase V van de transitie (12 juli 2000) dienden te worden gehaald.

6.2 Metingen

De IT-dienstverlener diende service-levelmetingen te leveren tegen 12 juli 1999, dus 6 maand vóór het behalen van de doel-SLA's. Op 22 juli 1999 stelde het MVG hem op dit punt in gebreke. 70% van de gevraagde metingen ontbraken toen nog. De IT-dienstverlener maakte daarop afspraken en stelde actiepunten voorop om de systematische service-levelmetingen in overeenstemming met het contract te vervolledigen en te evolueren naar de overeengekomen doel-SLA's¹⁴). Ondanks deze afspraken bleven bepaalde service-levelmetingen uit. Zelfs toen de SLA's-deadlines waren verstreken, waren nog tal van contractueel voorziene metingen onbeschikbaar. De overeenkomst heeft niet uitdrukkelijk voorzien in maatregelen voor het geval deze hypothese zich zou voordoen, wat een belangrijke onvolkomenheid uitmaakt.

De dienst Sturing Controle Informatica en Communicatie Technologie van het MVG (verder afgekort tot: SCICT) heeft perceptiemetingen voorgesteld om de afwezigheid van metingen te kunnen beboeten, maar perceptiemetingen zijn een zwakkere grond voor prijscorrecties. Het MVG is voor metingen afhankelijk van de IT-dienstverlener, die in dit geval dus tegelijk rechter en partij is. Daarbuiten is nog een technische audit van metingen uitgevoerd, maar die besloeg slechts de services 3 tot en met 6.

De administratie stelde dat het contract ervan uitging dat de IT-dienstverlener op dit punt tijdig zou geweest zijn. Zij zou met de dienstverlener afspraken hebben gemaakt om voor de indicatoren die niet of incorrect gemeten zijn, met een perceptie te werken. Dat de dienstverle-

¹⁴ Vergadering van het managementteam van 29 juli 1999.

ner de metingen dient uit te voeren, zou overigens niet betekenen dat het MVG volledig afhankelijk van de dienstverlener zou zijn.

Het Rekenhof heeft evenwel vastgesteld dat zich in de onderzochte periode problemen met de operationaliteit van bepaalde controlesystemen voordeden.

6.3 Rapportering over metingen

Het managementteam stelde op 21 april 2000 vast dat de service-levelrapporten niet altijd de contractueel vereiste informatie bevatten die nodig is voor een degelijke controle. Ook de technische audit ontdekte een aantal onvolkomenheden in de rapportering. De administratie nuanceerde de vaststelling. Zij stelde dat SCICT de gerapporteerde gegevens degelijk controleert langs een online toegang tot een aantal meet- en registratiesystemen.

6.4 Behalen van servicelevels

De IT-dienstverlener heeft de contractuele deadline voor het behalen van de doel-SLA's, met name 12 januari 2000, niet gehaald. Na deze deadline werden nieuwe mijlpalen gesteld, maar een aantal doel-SLA's werden ook in de loop van 2000 niet meer gehaald. Het MVG kan de overeenkomst contractueel beëindigen als de IT-dienstverlener de opgelegde service-levels niet haalt⁽¹⁵⁾. De dienstverlener heeft voor de vertraging echter een aantal interfererende factoren ingeroepen⁽¹⁶⁾. De onderstaande paragrafen geven een overzicht van de gehaalde servicelevels per service.

¹⁵ Als de servicelevel voor een bepaalde service in een periode van zes opeenvolgende maanden meer dan viermaal niet is gehaald voor om het even welke indicator.

¹⁶ Buiten zijn wil en eventueel geheel of gedeeltelijk aan het MVG zelf toe te schrijven.

6.4.1 Service 1: Exploitatie helpdesk

Indicator	gewicht	1/2000	2/2000	3/2000	4/2000	5/2000	6/2000	7/2000	8/2000
Servicebeschikbaarheid	0 %	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Antwoordtijden	5 %	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Onbeantwoorde oproepen	5 %	ja	neen	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Registratietijd ⁽¹⁷⁾	5 %	neen sng	neen sng	neen sng	neen sng	ja sng	neen sng	neen sng	neen sng
Probleemresolutie	60 %	neen	neen	neen	neen	neen	neen	neen	neen
Verzoek voor toegang tot standaarddiensten (systemen)	5 %	neen	neen	ja	neen	ja	neen	ja	neen
Klantentevredenheid	20 %	ng	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja

sng = sommige elementen niet gemeten
ng = niet gemeten

Sommige SLA's werden niet gemeten op de contractueel voorziene datum, sommige niet gehaald. In een aantal gevallen aanvaardde het MVG interfererende factoren:

- Zo accepteerde het MVG het gebrek aan inventarisgegevens voor de service-levelindicator *Verzoek voor toegang tot standaard diensten*. De nieuwe mijlpaal 1 maart 2000 werd volgens de rapportering gehaald, maar in de daaropvolgende maanden bleef de dienstverlener op de service-levelindicator nog enkele malen in gebreke.
- Voor de service-levelindicator *Probleemresolutie* aanvaardde het MVG de interfererende factor van het groter aantal pc's en servers. Deze belangrijke indicator werd in een periode van zes maand meer dan 4 maanden na elkaar niet gehaald. Ook voor deze indicator werden nieuwe mijlpalen gesteld⁽¹⁸⁾, die evenmin volledig werden gehaald.

De administratie acht de SLA *Probleemresolutie* voor service 1 wel gehaald in december 2000. Sinds januari 2001 zouden ook de servicelevels voor de indicatoren van service 2 behaald zijn.

De service-indicator *Probleemresolutie* is een zogenaamde service-overkoepelende indicator. De managementrapportering IT-dienst-

¹⁷ Het gaat om de registratietijd voor incidenten via intranet. Vanaf september 2000 werden deze metingen uitgevoerd en blijktens de service-levelrapportering van november 2000 ook gehaald.

¹⁸ Prioriteiten met een oplostijd binnen de 4 uur: mijlpaal 1 mei 2000; prioriteiten met een oplostijd van 2 uur: mijlpaal 1 december 2000. Volgens artikel 16, §1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessie voor openbare werken (AAV), kan de aannemer onder bepaalde omstandigheden een verlenging van de uitvoeringstermijnen bekomen.

verlening van februari 2001 stelde dat de SLA-rapportering voor de service-overkoepelende indicatoren pas in januari 2001 voor het eerst volledig werd gehaald. Dit strijdt met de uitleg van de administratie.

6.4.2 Service 2: Logistiek eindgebruikersinfrastructuur

Indicator	gewicht	1/2000	2/2000	3/2000	4/2000	5/2000	6/2000	7/2000	8/2000
Servicebeschikbaarheid	0 %	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Uitvoering van een order (tijd)	15 %	ng	ng	neen	neen	neen	neen	neen	neen
Uitv. van een order (refresh)	0 %	or	or	or	or	or	ja	ja	ja
Uitvoeringskwal. order (ADD)	5 %	ng	mg	neen	neen	neen	neen	ja	ja
Uitvoering van moves (tijd)	10 %	ng	ng	neen	neen	neen	neen	cna	cna
Uitvoering van wijzigingen	10 %	ng	ng	neen	neen	neen	neen	neen	neen
Juistheid van inventaris	0 %	ng	ng	ng	ng	ng	ng	ng	ng
Techn. onderhoud (HW)	35 %	neen	neen	neen	neen	neen	neen	neen	neen
Onderhoud eindgebruikerssoftware	20 %	neen	neen	neen	neen	neen	neen	neen	neen
Uitvoeringskwaliteit technisch onderhoud	5 %	ng	ng	neen	neen	neen	neen	neen	neen

ng = niet gemeten
 cna = contractueel niet afgesproken metingen
 or = onduidelijke rapportering
 mg = meting gestart

De service-levelmetingen zijn voor service 2 in het algemeen traag op gang gekomen. De rapporten zijn daardoor onvolledig en onduidelijk. Het MVG aanvaardde ook voor deze servicevertragingen interfererende factoren:

- Voor de service-indicator *Uitvoering van wijzigingen* aanvaardde het ministerie het gebrek aan inventarisgegevens. De nieuwe mijlpaal, 1 april 2000, werd echter evenmin gehaald, wat een retroactieve toepassing van de opgeschorte boetes impliceerde.
- Ook voor de service-indicator *Juistheid van de inventaris* voldeed het gebrek aan inventarisgegevens. 15 maart 2000 werd de nieuwe deadline, maar er volgde geen systematische meting. Het verwaarloosbare gewicht van deze indicator (0%) liet geen prijscorrectie toe.

Onder meer de belangrijkste service-levelindicatoren *Technisch onderhoud* en *Onderhoud eindgebruikerssoftware* werden meer dan 4 maanden na elkaar in een periode van zes maand niet gehaald. Voor deze indicatoren aanvaardde het MVG geen interfererende factoren. Dat de

contractuele voorwaarden voor overeenkomstbeëindiging hier waren vervuld, toont de moeizame contractuitvoering.

Het totale prijscorrectiebedrag lag voor service 2 zes opeenvolgende maanden hoger dan 10% van het facturatiebedrag, wat eveneens contractueel tot overeenkomstbeëindiging had kunnen leiden. Ook na de onderzochte maanden bleef de realisatiegraad ondermaats.

De administratie wierp tegen dat de outsourcingovereenkomst contractbeëindiging in deze gevallen niet verplichtte, maar dat het MVG over de opportuniteit ervan kon oordelen. Beleidsmatig had het de keuze: de overeenkomst beëindigen en in een overgangperiode - tot de aanstelling van een nieuwe dienstverlener - een nog lager niveau van dienstverlening krijgen of de dienstverlening van de gekozen dienstverlener onder druk zetten om die zo snel mogelijk op peil te brengen. Daar het eigen is aan grote projecten dat de dienstverlening pas na verloop van een inlooperperiode een normaal niveau haalt, koos het MVG de tweede optie. Het getuigde volgens het ministerie van behoorlijker bestuur samen met de externe dienstverlener inspanningen te leveren om de IT-dienstverlening te verbeteren.

Het Rekenhof heeft enkel de mogelijkheid van contractbeëindiging beklemd. Het wees er alleen op dat de contractuele voorwaarden voor contractbeëindiging ten tijde van het onderzoek, overigens na de contractueel voorziene inlooperperiode, waren vervuld.

6.4.3 Service 3: Beheer niet-mainframe-omgeving

Indicator	gewicht	1/2000	2/2000	3/2000	4/2000	5/2000	6/2000	7/2000	8/2000
Servicebeschikbaarheid	0 %	nvg	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Systeembeschikbaarheid	50 %	neen nvg	neen nvg	neen nvg	ja	ja	ja	ja	ja
Shutdowntijden	2 %	ja	ja	ja	nd	ja	ja	ja	ja
Gewiste gegevens	5 %	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Backup	10 %	neen	neen	neen	neen	neen nd	neen nd	neen nd	neen nd
Data restore	10 %	neen	ja	neen	ja	neen	neen	neen	neen
Performantiemanagement	15 %	ng	ng	ng	ja	ja	ja	ja	ja
Beveiligingsmanagement	2 %	ng	ja	neen	neen	neen	neen	neen	neen
Configuratiemanagement	2 %	ng	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Softwaremanagement	2 %	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Datadistributie	2 %	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja

n(v)g = niet (volledig) gemeten

nd = blijkt niet duidelijk uit SLA-rapport

Sommige SLA's werden niet gemeten op de contractueel voorziene datum, sommige niet gehaald. Voor de volgende service-indicatoren aanvaardde het MVG interfererende factoren en nieuwe mijlpalen:

- Voor de indicatoren *Systeembeschikbaarheid* en *Performantiemanagement* werd het aantal servers en pc's aanvaard, alsook de prioriteit van de millenniumproblemen. 7 juli 2000 en 1 mei 2000 werden de respectieve nieuwe deadlines (7 april 2000 en 1 april 2000 voor correcte metingen).
- Voor de indicatoren *Back up* en *Data restore* was de onderschatting van het aantal servers en pc's aanvaardbaar. De nieuwe deadline werd telkens 1 maart 2000.

Soms geeft de eigenlijke SLA-rapportering de indruk dat de SLA werd behaald, maar spreekt de bijgevoegde managementrapportering (verslag van het directiecomité) dit tegen (bv. voor de service-levelindicator *Systeembeschikbaarheid*). Ook latere rapportering (bv. van augustus 2000) toonde dergelijke tegenstrijdigheden.

De SLA-rapportering van maart 2000 gaf aan dat de nieuwe deadline voor de SLA *Data restore* werd gehaald, maar in latere maanden doken nieuwe problemen op. De nieuwe deadline voor de indicator *Back-up* (1 maart 2000) werd niet gehaald, zodat retroactieve prijscorrecties nodig waren.

De service-levelindicator *Beveiligingsmanagement* werd meer dan 4 maanden na elkaar in een periode van zes maand niet gehaald, zonder aanvaardbare interfererende factoren. De contractuele voorwaarden voor contractbeëindiging waren hier dus vervuld. Het totaal van de prijscorrecties voor service 3 was bovendien zes opeenvolgende maanden hoger dan 10% van het facturatiebedrag.

De administratie antwoordde dat de onduidelijkheid en de tegenstrijdigheid in de SLA-rapportering te wijten waren aan het feit dat de IT-dienstverlener soms niet de cijfers rapporteerde die hij contractueel had moeten rapporteren voor de prijscorrectiebepaling.

6.4.4 Service 4: Beheer telecommunicatiefaciliteiten

Indicator	gewicht	1/2000	2/2000	3/2000	4/2000	5/2000	6/2000	7/2000	8/2000
Servicebeschikbaarheid	0 %	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Netwerkbeschikbaarheid backbone	30 %	ja	ja	neen	ja	neen	ja	ja	ja
Netwerkbeschikbaarheid LAN's	25 %	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Geplande shutdowntijden	2 %	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Ad-hocnetwerk aanpassingen	1 %	ng	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Netwerk fout-ratio	2 %	ng ⁽¹⁹⁾	ja	ja	ja	ja	ib	ib	ib
Betrouwbaarheid netwerkelementen	20 %	ja	ja	neen	ja	ja	ja	ja	ja
Netwerk performantie	20 %	neen	ja	ja	ja	neen	ja	ja	ja

ib = meting in bespreking

ng = niet gemeten

De service-levelindicator *Netwerkperformantie* werd in januari 2000 niet gehaald. Het MVG aanvaardde het groter aantal pc's en servers en de prioriteit aan de jaar 2000-problematiek als interfererende factor. Het legde een nieuwe mijlpaal op 1 maart 2000, die op grond van de beschikbaar gestelde rapportering werd gehaald. Een contractaanpassing verlaagde bovendien het kwaliteitsniveau van de service-level-indicator⁽²⁰⁾. De service-levelrapporten toonden nochtans aan dat de *interfererende factoren* geen obstakel vormden om in de daaropvolgende maanden het oorspronkelijke kwaliteitsniveau te bereiken. Het Rekenhof vroeg dan ook een verduidelijking voor de contractaanpassing.

Uit de rapporten blijkt de service-levelindicator *Netwerkfoutratio* gehaald te zijn. Documenten van de IT-dienstverlener wezen echter op de praktische onuitvoerbaarheid van de bestaande definitie van deze indicator, die overigens geen toegevoegde waarde zou hebben. De indicator *Netwerkperformantie* meet immers fouten in het netwerk. De dienstverlener vroeg dan ook een nieuwe indicator. In afwachting zou hij de onderhavige indicator niet meten. Dit doet vragen rijzen over de service-levelrapporten die aangeven dat de indicator is gehaald. De administratie stelde dat de indicator in bespreking was met de SCICT. Daarom zouden er geen cijfers voor zijn opgenomen.

¹⁹ Deze service-indicator werd niet gemeten. Er werd een voorstel geformuleerd om een nieuwe indicator vast te stellen.

²⁰ De oorspronkelijk tekst stelde het gegarandeerde service-level gelijk met de maximumantwoordtijd per netwerktransactieprofiel en IP-pakketgrootte voor een welbepaalde netwerkverbinding en dit voor 95% van de metingen. De nieuwe tekst sprak nog van 90% van de metingen.

Ook voor deze service was het totaal van de prijscorrecties zes opeenvolgende maanden hoger dan 10% van het facturatiedrag, wat een contractuele grondslag vormde om de overeenkomst te beëindigen.

6.4.5 Service 5: Beheer mainframe-omgeving

Indicator	gewicht	1/2000	2/2000	3/2000	4/2000	5/2000	6/2000	7/2000	8/2000
Servicebeschikbaarheid online transactieverwerking	30 %	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	neen
Systeemperformantie online transactieverwerking	20 %	neen	neen	neen	neen	neen	neen*	neen	ja
Servicebeschikbaarh. en perform. batchverwerking	20 %	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Centraaldrukwerk en naverwerkingen	20 %	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Back-upschema	0 %	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Back-up externe opslag	5 %	gsv	gsv	gsv	gsv	gsv	gsv	gsv	gsv
Continuïteitsvoorziening	0 %	mbtr	mbtr	mbtr	mbtr	mbtr	mbtr	mbtr	mbtr
Beheer autorisatie	5 %	ja	ja	ja	ja	ja	neen	ja	ja
Shutdown	0 %	mbs	mbs	mbs	mbs	mbs	mbs	mbs	mbs

* niet volledig gemeten of gerapporteerd
gsv = geen sla voorzien

mbtr = meting bij test rampenplan
mbs = meting bij shutdown

De service-levelindicator *Systeemperformantie online transactieverwerking* is meer dan 4 maanden na mekaar in een periode van zes maand niet behaald. De administratie aanvaardde daarvoor geen interfererende factoren, zodat zij de overeenkomst had kunnen beëindigen. Het service-levelrapport over februari 2000 stelde dat het kwaliteitsniveau niet steeds werd gehaald, terwijl de bijlage bij het verslag van het directiecomité van 22 februari 2000 stelt dat de doel-SLA voor deze indicator werd bereikt en er dus geen prijscorrecties nodig waren. De administratie gaf deze tegenstrijdigheid in de rapportering over de metingen toe.

6.4.6 Service 6: Realisatie bedrijfstoepassingen

Service 6 bevat onder meer de realisatie van bedrijfstoepassingen, ingedeeld in bedrijfskritische en niet-bedrijfskritische toepassingen. Na 9 maand dienden contractueel alle bedrijfskritische toepassingen te zijn overgenomen (12 januari 2000); na 15 maand ook de niet-bedrijfskritische (12 juli 2000). De service werkt met indicatoren en sub-indicatoren, die een bepaald gewicht kregen.

Indicator	gewicht	1/2000	2/2000	3/2000	4/2000	5/2000	6/2000	7/2000	8/2000
Reactietijd op werkaanvragen	100%	93 %	20 %	14 %	46,3 %	95 %	98 %	98 %	100 %
Antwoordtijd eerste ramingen	100 %	0 %	0 %	0 %	20 %	10 %	0 %	0 %	0 %
Antwoordtijd projectvoorstel	100 %	67 %	12 %	56 %	26,67 %	41 %	21 %	6,25 %	29,41 %
Kosten overname toepassingen*	100 %	gbt	gbt	gbt	gbt				
Tijdige overname best. toepassingen	100 %	gbt	gbt	gbt	gbt	100 %	100 %	100 %	100 %
Aantal FP/MM nieuwe toep. en ao ⁽²¹⁾	100 %	nvt	nvt	ng	ng	ng	ng	ng	ng
Effect. kosten per FP nieuwe toep./ao ⁽²²⁾	100 %	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
Tijdige oplev. projecten ⁽²³⁾	100 %	nvt	nvt	71 %	80 %	60 %	100 %	100 %	100 %
Foutresolutietijd co	100 %	nvt	nvt	33 % in 2 md, 100 % in 5 md	geen co	geen co	75 %	100 %	geen co
Effect. kosten per FP co en ao ⁽²⁴⁾	100 %	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
Aantal FP/MM voor co en ao ⁽²⁵⁾	100 %	nvt	nvt	ng	ng	ng	ng	ng	ng
Kosten per bijstand end-user appl. **	nvt	nvt	nvt	nvt	gb	100 %	100 %	100 %	gb
Snelheid bijstand end-user applicaties	100 %	ng	ng	ng	gb	100 %	100 %	100 %	100 %
Klantentevredenh. bijstand end-user appl. *	min. 3 op 5	ng	ng	ng	gb	ng	ng	ng	ng
Respecteren mijlpalen consultancy	100 %	ng	ng	100 %	33 %	100 %	geen	geen	100 %
Klantentevredenh. consultancy ⁽²⁶⁾	min. 3/5	ng	ng	ng	3,8 op 5	ng	ng	ng	4
Turnover bij consult.-opdr. (bo)	0 %	ng	ng	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Kosten en doorlooptijd trainingen (bo)	100 %	nvt	nvt	nvt	gt	gt	gt	gt	gt

²¹ Van toepassing vanaf 1 maart 2000 tot 28 februari 2001.

²² Van toepassing vanaf 1 maart 2001.

²³ Maandelijkse rapportering vanaf 1 maart 2000.

²⁴ Van toepassing vanaf 1 maart 2001.

²⁵ Van toepassing vanaf 1 maart 2000 tot 28 maart 2001.

²⁶ Rapportering per opdracht.

Indicator	gewicht	1/2000	2/2000	3/2000	4/2000	5/2000	6/2000	7/2000	8/2000
Klantentevredenheid training ⁽²⁷⁾	min. 3/ 5	nvt	nvt	nvt	gt	gt	gt	gt	gt
Turnover tijdens training (bo)	0 %	nvt	nvt	nvt	gt	gt	gt	gt	gt

gbt = geen toepassingen overgenomen buiten transitie
ng = niet gemeten
nvt = niet van toepassing
co = correctief onderhoud
ao = adaptief onderhoud
bo = rapportering bij oplevering
gb = geen bijstand
gt = geen training
* = jaarlijkse rapportering
** = maandelijkse rapportering

Voorts geschiedt de rapportering over de indicatoren *Foutdensiteit nieuwe toepassingen* (100%), *Foutresolutietijd in waarborg* (100%) en *Klantentevredenheid projectwerking* (minimum 3 op 5) per project in een jaarlijks overzicht. Over de indicatoren *Conformiteit met exploitatienormen nieuwe toepassingen* (100%), *Conformiteit met onderhoudsnormen nieuwe toepassingen* (100%), *Ratio effect/ geplande MD co en ao* (nvt), *Productiviteit voor co en ao* (nvt), *Foutdensiteit toepassingen in onderhoud* (100%) en *Klantentevredenheid onderhoud* (minimumscore van 3 op 5), vindt jaarlijks rapportering plaats. Voor de indicator *Kosten consultancy bij resultaatverbintenis* is geen algemene rapportering vereist.

De IT-dienstverlener heeft bepaalde service-levels niet gemeten en er dus ook niet over gerapporteerd. Andere service-levels zijn meer dan 4 maanden na mekaar niet gehaald. Nog andere zijn in de onderzochte periode zelfs nooit gehaald.

Voor de service-levelindicatoren als *Antwoordtijd eerste ramingen* en *Antwoordtijd projectvoorstel* waren er problemen met de kwaliteit van de ingediende aanvragen. De IT-dienstverlener heeft aangedrongen op een degelijke vorming van de vraagzijde door de dienst SCICT om de kwaliteit van deze werkaanvragen te verhogen⁽²⁸⁾. Het MVG heeft al vormingsinitiatieven genomen, maar de participatiegraad bleef te laag en voor verbetering vatbaar. Niettegenstaande dit probleem al begin 2000 werd gesignaleerd, toonden de service-levelrapporten geen fundamentele verbetering van het kwaliteitsniveau van deze SLA.

6.5 Prijscorrecties

Elke indicator heeft een gewicht, dat van belang is voor de toepassing van prijscorrectiemechanismen. Is een van de service-levels van een indicator niet gehaald, dan is het service-level van de gehele indicator niet bereikt. Er is dus in geen verdere weging voorzien binnen een indicator. Wel heeft een contractaanpassing service 1 onderverdeeld in subindicatoren voor de service-levelindicator *Probleemresolutie*.

De overeenkomst staat het MVG toe, na overleg in het managementteam, een prijscorrectie niet toe te passen. Het directiecomité heeft op 22 februari 2000 beslist een moratorium op de uitoefening van bepaalde prijscorrectiemechanismen in te stellen: bepaalde boetes werden uitge-

²⁷ Rapportering per opdracht, jaarlijks overzicht.

²⁸ Vergadering van het directiecomité van 2 februari 2000.

steld tot het verstrijken van nieuw overeengekomen mijlpalen. Zijn de doel-SLA's ook na het verstrijken van de mijlpalen niet gehaald, dan dienden de prijscorrecties vooralsnog volledig te worden toegepast, met uitzondering van die voor de SLA *Systeembeschikbaarheid in service 3*. Met de soepeler opstelling voor deze SLA wilde het MVG de IT-dienstverlener een incentive te geven⁽²⁹⁾. Van een maximaal berekende prijscorrectie van 52,5 miljoen BEF werd aldus maar effectief 28 miljoen BEF toegepast, dit bovenop het verleende uitstel. Desondanks haalde de IT-dienstverlener de SLA (sinds 1 september 2000 gewijzigd) ook in de volgende maanden niet.

6.6 Interfererende factoren

Het Rekenhof heeft de interfererende factoren onderzocht die de IT-dienstverlener aanvoerde voor het niet halen van haar verbintenissen. De SCICT aanvaardde de jaar 2000-problematiek, het groter aantal pc's en servers en de inventarisatieproblematiek, maar echter niet in alle gevallen.

De begeleider had al vooraf gewaarschuwd dat de inventarisatie problemen zou opleveren. Contractueel (bijlage 8 bij de overeenkomst) diende een correcte inventaris klaar te zijn tegen het einde van fase I (12 april 1999). Op 12 januari 2000 was hij er evenwel nog niet. Er bleven problemen bestaan met de inventarissen van de departementen LIN en WVC. Op 13 september 2000 stelde het directiecomité eind september 2000 als streefdatum voor afsluiting van de inventaris. Vooral het gebrek aan samenwerking en communicatie tussen de verschillende geledingen van het MVG en de IT-dienstverlener - overigens een constante bij de uitvoering van de overeenkomst - veroorzaakte vertragingen. Ook de IT-dienstverlener veroorzaakte mede vertragingen. Het is niet duidelijk of het MVG daarmee rekening hield bij de aanvaarding van de laattijdige inventaris als interfererende factor. Het ontbreken van een accurate inventaris was ook een van de redenen voor de late ministeriële ondertekening van de due-diligence (verificatie van de assumpties van de outsourcingovereenkomst, die in een aantal gevallen aanleiding gaf tot meerkosten), met name op 19 juli 2000.

De overeenkomst bepaalt dat de IT-dienstverlener bij de contractsluiting waarborgen moest hebben inzake de informatie die het MVG verstrekke in de offerte en tijdens de voorbesprekingen. Zij vermeldt de assumptie dat de inventaris voor tweederde volledig en juist was. De due-diligenceoefening toonde echter een waarschijnlijkheidsgraad van minder dan 100%, zeker wat het aantal pc's betreft. Het aantal servers bleek wel correct geïnventariseerd, maar het grote tijdsverloop tussen de aanvang van het contract en de due-diligence laat geen zicht toe op het werkelijk aantal servers bij de aanvang van de overeenkomst. Het Rekenhof acht aanvaarding van het groter aantal pc's en servers als interfererende factor dan ook terecht.

²⁹ Het koos in casu voor: (1) niet-verhoging van de herhalingsfactor tijdens het moratorium, (2) niet-toepassing van de prijscorrectie op het S3-bedrag dat werd goedgekeurd in de due-diligence en (3) extrapolatie van de eerste correct gemeten waarden (mei 2000) tot januari 2000.

De overeenkomst stelde het MVG verantwoordelijk voor de jaar 2000-problematiek inzake bestaande infrastructuur en de software die voorlopig was opgeleverd of in gebruik was op de aanvangsdatum van het contract. Het ontbrak het MVG echter aan personeel daarvoor, onder meer door de overname van contractueel IT-personeel en de complementaire inzet van statutair IT-personeel. De IT-dienstverlener diende daardoor een deel van de verantwoordelijkheid van het MVG over te nemen. De werkaanvragen in verband met de jaar 2000-problematiek vergden een prioritaire afhandeling. De transitieovereenkomst heeft daarmee geen rekening gehouden. Het Rekenhof acht de problematiek dan ook aanvaardbaar als interfererende factor.

Het Rekenhof heeft in het algemeen geconcludeerd dat het MVG de door de IT-dienstverlener aangevoerde interfererende factoren op correcte wijze heeft aanvaard. Het wijst er echter op dat zij hun oorsprong vonden in onvolkomenheden bij de voorbereiding of de negotiatie van het outsourcingcontract.

6.7 Niet-exclusiviteit van Service 6

Het MVG was zich ervan bewust dat de exclusieve uitbesteding van alle mogelijke toekomstige applicatierealiserings (service 6) voor de volgende vijf jaar risico's inhield op het vlak van de marktconformiteit van de prijzen van de IT-dienstverlener (die per project zouden worden vastgelegd) en inzake de verenigbaarheid met het mededingingsprincipe. Het MVG verzocht daarom een advocatenkantoor te onderzoeken of de overheidsopdrachtenreglementering geen tussenvorm toeliet tussen exclusieve uitbesteding en een gunningprocedure per nieuw te ontwikkelen applicatie.

Het kantoor adviseerde dat noch de Europese richtlijnen, noch de Belgische wetgeving voorzien in dergelijke tussenvormen en dat de overheidsopdrachtenreglementering dan ook van toepassing was op het outsourcingcontract, ongeacht zijn complexiteit en de talloze onzekerheden die een concrete opdrachtomschrijving bemoeilijkten. Het kantoor suggereerde als alternatief een beroep op de beperkte procedure (of, zo mogelijk, een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking) voor de inmededingingsstelling van een bij de aankondiging nog onbepaalde, maar bepaalbare opdracht, eventueel ingedeeld in verscheidene percelen. Een eerste fase zou aldus betrouwbare, bekwame en geschikte ondernemingen selecteren. In een tweede fase zouden de geselecteerde ondernemingen kunnen inschrijven op grond van een bestek dat zich kon beperken tot prestatiespecificaties. De aankondiging zou wel voldoende duidelijk moeten maken welke soorten opdrachten in mededinging zouden worden gesteld. Bovendien mocht het beroep op deze werkwijze de mededinging niet te sterk beperken⁽³⁰⁾. Het kantoor

³⁰ Bv. door maar één aankondiging voor de toewijzing van een te onbepaald aantal opdrachten met een te onzekere inhoud voor een te lange duur. Daar de informatica snel evolueert, kunnen ondernemingen die bij de aankondiging misschien nog onvoldoende concurrentieel zijn niet voor lange tijd worden uitgesloten. Zij kunnen immers snel wel concurrentieel worden. Het kantoor zou een aankondiging daarom maar één jaar laten gelden.

adviseerde ten slotte een eventueel exclusief contract te beperken tot drie jaar.

De Inspectie van Financiën adviseerde negatief over de te volgen werkwijze bij de toewijzing van service 6-opdrachten. Zij veroordeelde op 1 december 1997 de outsourcingconstructie beschreven in de synthesenota⁽³¹⁾ als strijdig met de wetgeving op de overheidsopdrachten en hernam in latere adviezen dit voorbehoud⁽³²⁾.

Het bestek voorzag in een gefaseerde procedure voor de realisatie van service 6-applicaties, in onderling overleg met de IT-dienstverlener. Op grond daarvan en van een overeengekomen prijsmechanisme, zou een resultaatsverbintenis worden opgesteld en kon worden overgegaan tot het plaatsen van een deelbestelling bij de IT-dienstverlener. Als geen overeenkomst zou worden bereikt, zou het MVG de opdracht kunnen toevertrouwen aan een andere leverancier.

De overeenkomst stelde uiteindelijk uitdrukkelijk dat voor de diensten van service 6 geen exclusiviteit gold. Het betrokken hoofdstuk bevat dan ook geen effectieve engagementen⁽³³⁾, maar legt enkel een te volgen methodologie of werkkader op. Wel was het de bedoeling van het MVG ook voor service 6 te kunnen genieten van de schaalvoordelen van de IT-dienstverlener. Bovendien wilde het MVG vermijden voor elke nieuw applicatie een inmededingingstelling te moeten organiseren. De richtlijnen over de niet-exclusiviteit stelden dan ook dat alle IT-projecten langs de IT-dienstverlener dienden te worden besteld.

Steekproeven in de departementen WVC en Onderwijs toonden aan dat alle service 6-projecten aan de IT-dienstverlener werden toegewezen. De contractbeheerder deelde mede dat dit ook in de overige departementen zo was, in overeenstemming met de ministeriële richtlijnen. Het was volgens hem echter mogelijk dat de departementen - eventueel in strijd met de richtlijnen - bepaalde projecten met een informaticacomponent buiten de IT-dienstverlener toewezen en aanrekenden op andere basisallocaties dan basisallocatie 12.38 van programma 99.10. Dergelijke zaken vallen evenwel buiten het terrein van SCICT.

De consequente toepassing van de richtlijnen leidt dus de facto tot exclusieve toewijzing van de service 6-projecten (realisatie van bedrijfstoepassingen) voor vijf jaar aan de IT-dienstverlener, niettegenstaande de adviezen van het advocatenkantoor. Schaalvoordelen wettigen een dergelijke beperking van de mededinging niet. Het Rekenhof betwijfelt overigens of het MVG middels de richtlijnen effectief schaalvoordelen bekwaam. Het Rekenhof nam kennis van enkele projecten waarbij de IT-dienstverlener de opdracht, ondanks gunstiger offertes, toegewezen kreeg op grond van de richtlijn en waarbij hij de opdracht

³¹ Bijlage bij de beslissing van de Vlaamse regering van 3 februari 1998.

³² Bv. advies van 16 juni 1998.

³³ In een ander hoofdstuk (hoofdstuk 8, transitie) verbonden het MVG en de IT-dienstverlener er zich wel toe de bestaande applicaties over te nemen.

vervolgens langs een onderaannemer liet uitvoeren tegen een hogere prijs³⁴). Het Rekenhof stelde dan ook vragen bij de wijze waarop de SCICT de marktconformiteit controleerde.

De betrokken ambtenaar verklaarde zijn werkwijze: hij toetst het projectvoorstel aan een aantal parameters. Is deze test positief en zijn ook de technische aspecten van het voorstel goedgekeurd, dan wijst hij het project toe aan de IT-dienstverlener. Bij een negatieve test, kan de dienstverlener een gewijzigd voorstel formuleren. Bij een aantal grote projecten leidde het negatief advies echter tot het afblazen van het project. De administratie heeft geen kennis van gevallen waarbij dit zou hebben geleid tot toewijzing aan een andere inschrijver. De vraagzijde krijgt pas na afloop van de procedure kennis van de projectgoedkeuring en is niet op de hoogte van de dossierevolutie.

De marktconformiteitstoetsing, zowel de a priori-methode, die snel is maar vooral gebaseerd op gissingen, als de contractueel voorziene functiepuntenmethode (die nog niet geconcretiseerde is - zie verder), is volgens het Rekenhof onafhankelijk noch objectief. Ze heeft immers het voorstel van de IT-dienstverlener als basis en de a priori-ramingsmethode is opgezet in overleg met de dienstverlener. Overigens bestaat nog geen rapport over de resultaten van de controle op de marktconformiteit van de 400 dossiers die al in het kader van service 6 zijn voorgelegd. Het plan bestaat ook de a priori-controle te versterken met een functiepuntenmethode. Dit is niet contractueel vastgelegd en steunt op onderlinge afspraken met de IT-dienstverlener³⁵).

Het Rekenhof heeft er bovendien al op 28 februari 2001 op gewezen dat de overeenkomst werken met onderaanneming niet toestaat. Deze werkwijze geeft de IT-dienstverlener de mogelijkheid, overeenkomstig het document marktconformiteit, op elke opdracht minstens een marge van 8% te hebben: het document marktconformiteit stelt dat de dienstverlener een minimale marge van 8% op de inkoop prijs moet worden gegarandeerd als forfaitaire vergoeding voor de kosten van zijn aankoopfunctie. Deze vergoeding was echter geen deel van de aanbestedingsprocedure. Het Rekenhof oordeelt bijgevolg dat zij geen voldoende rechtsgrond heeft.

Volgens de administratie heeft de mededinging ook voor service 6 ten volle gespeeld bij de gunning van de outsourcingopdracht. Volgens haar hoeft zij niet te worden herhaald voor elke bestelling van een service 6-dienst. De contractueel vastgelegde niet-exclusiviteit zou het MVG niet verplichten voor elke bestelling een beroep te doen op de markt. Het klopt volgens het MVG niet dat het door de outsourcingovereenkomst *een te onbepaald aantal opdrachten met een te onzekere inhoud voor een te lange duur* zou hebben toegewezen.

³⁴ Bv. de projecten heffing op de leegstand en levering van 20 bijstandsdagen op afroep van een consultant.

³⁵ Het a priori inzetten van een adviesbureau dat de marktconformiteit dient na te gaan (suggestie ingevolge een technische audit) zal niet gebeuren, onder meer wegens de kostprijs ervan.

De administratie verweet het Rekenhof het advies van 14 juli 1997 van het advocatenkantoor te gebruiken om latere adviezen af te breken. Dit advies ging echter ook uit van het mededingingsprincipe. Het stelde dat een initiële inmededingingstelling niet mocht impliceren dat een te onbepaald aantal opdrachten met een te onzekere inhoud voor een te lange duur zou worden toegewezen. Dit is echter volgens het Rekenhof in de onderhavige situatie het geval. De IT-dienstverlener heeft een feitelijke exclusiviteit voor de duur van de overeenkomst doordat hij een voordeel op mogelijke concurrenten heeft³⁶) en hij bij projectvoorstellen eerst wordt geraadpleegd.

De administratie bestreed ook de twijfel over de schaalvoordelen bij toepassing van de richtlijn en stelde dat het Rekenhof zijn voorbeelden slecht koos. Het Rekenhof heeft gewezen op het auditrapport dat de administratie bij haar reactie op zijn opmerkingen voegde. Het rapport stelde dat de standaardtarieven van de dienstverlener voor één ontwikkelaar per dag marktconform waren. Daar andere partijen aangaven dat voor meer ontwikkelaars of langere periodes volumekortingen (lees: schaalvoordelen) mogelijk waren, kon het rapport echter niet stellen dat de marktconformiteit voor de prijzen van service 6 gewaarborgd was. Deze stelling kwam overeen met de twijfels van het Rekenhof.

De administratie betwistte ook de vragen van het Rekenhof over de marktconformiteit van de service 6-prijzen en de kwaliteit van de marktconformiteitstoetsing. Zij verwees naar een consultantsstudie die de marktconformiteit van de eenheidsprijzen voor de mensdagen zou hebben bevestigd. Een onderzoek zou bovendien hebben uitgewezen dat de productiviteit van de IT-dienstverlener hoger lag dan het marktgemiddelde, weliswaar ten koste van kwaliteit en doorlooptijd. Het MVG zou vanaf april 2000 alle basisgegevens over opmerkingen inzake marktconformiteit centraal opslaan. Bovendien zou zij tegen eind 2001 een schattingsmechanisme uitwerken om op marktconforme wijze de ontwikkelingsprestaties en -tijd van de toepassingen in te schatten. Over de a priori-controlemethode zou al sinds april 2000 sprake zijn van de centrale opslag van alle basisgegevens en opmerkingen.

De administratie betwistte dat werken met onderaannemers strijdig was met de overeenkomst. De verbintenissen van de IT-dienstverlener waren immers in de eerste plaats resultaatsverbintenissen. De wijze waarop de resultaten werden behaald, zou van ondergeschikt belang zijn. Een beroep op onderaannemers is in die zin niet strijdig met de outsourcingovereenkomst, zo dit de marktconformiteit van de prijs niet nadelig beïnvloedt.

De administratie verdedigde ten slotte de marge van 8% voor de IT-dienstverlener bij de ontwikkeling van toepassingen langs onderaanneming en de terbeschikkingstelling van hardware langs een derdeleverancier. Zij voerde aan dat de marge nooit werd toegepast op de

³⁶ De overeenkomst stelt dat het MVG de IT-dienstverlener zo snel mogelijk moet informeren over te verwachten opdrachten, om een soepel planingsproces toe te laten, en betreft hem bij de opmaak van eerste ramingen.

contractuele eenheidsprijzen voor ontwikkelingen. Voorts zou het bestuur bijkomende prijzen kunnen afspreken en zou de dienstverlener contractueel in principe een marge van 15% mogen realiseren. De overeenkomst gebiedt evenwel resources in eerste instantie intern te selecteren. Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat het werken met onderaanneming en het verstrekken van een aankoopfunctievergoeding het niet-exclusiviteitsbeginsel voor de service 6-diensten ondergraven. Langs deze weg kan de IT-dienstverlener immers altijd de meest marktconforme prijs aanbieden (+ 8%). Het onzorgvuldig gestructureerde document marktconformiteit sluit deze mogelijkheid alvast niet uit. Overigens bevat service 6 nog andere diensten dan de realisatie van nieuwe toepassingen (correctief onderhoud, adaptief en additief onderhoud, coaching en consultancy, training,...). Het Rekenhof is trouwens van oordeel dat de marge rechtsgrond ontbeert, daar zij geen deel uitmaakte van de aanbestedingsprocedure.

6.8 Aanbevelingen

- De overeenkomst dient te voorzien in voorafgaande, duidelijk verifieerbare afspraken voor de gevallen waarin de IT-dienstverlener de contractuele metingen niet verricht.
- Problemen aangaande de operationaliteit van controlesystemen dienen te worden vermeden.
- De service-levelrapporten dienen de contractuele vorm te hebben en voldoende duidelijk, volledig en gedocumenteerd te zijn.
- Het is aangewezen door een betere voorbereiding interfererende factoren die de uitvoering van de overeenkomst kunnen vertragen, te vermijden.
- Er zouden een duidelijke regeling en sanctiemechanismen moeten zijn voor het geval geen contractconforme metingen worden verricht.
- Contractbepalingen vereisen respect zolang ze niet in onderling overleg zijn gewijzigd.
- Een duidelijker rapportering over en indienen van werkaanvragen zijn aangewezen.
- De contractuele garanties voor het MVG moeten maximaal uitgespeeld worden.
- Contracten vragen een betere voorbereiding en negotiatie.
- Het is aangewezen de wetgeving op de overheidsopdrachten strikt te interpreteren en de concurrentie meer te laten spelen om de belangen van de overheid zo goed mogelijk te verdedigen.
- Er dient nauwlettender te worden toegezien op de marktconformiteit van de prijzen voor service 6.
- Een rapport over de resultaten van de marktconformiteitscontroles moet worden opgemaakt.
- Afspraken zoals die inzake de inkoopvergoeding, die niet stoelen op bepalingen in de overeenkomst, moeten achterwege blijven.

7 PRIJSMECHANISMEN

7.1 Algemene en generieke bepalingen

7.1.1 Aanpassing aan de evolutie van de marktprijzen

Het MVG gaat jaarlijks middels benchmarking na of de prijzen van de IT-dienstverlener marktconform zijn⁽³⁷⁾. Als uit het onderzoek blijkt dat ze niet marktconform zijn, kan het de prijzen van de overeenkomst aanpassen. Het MVG wilde een mechanisme waarbij de prijzen dalende marktprijzen konden volgen⁽³⁸⁾. Op 17 december 1999 keurde het managementteam het document Marktconformiteit goed (nadien aangepast), dat enkele aanvullende afspraken beschreef die dienden te worden opgenomen in het financiële luik van het handboek Werkafspraken.

De IT-dienstverlener moet jaarlijks een verslag maken over zijn prijsstructuur en haar verhouding tot de marktnormen. Hij moet daartoe informatie gebruiken die stoelt op een professionele externe consultancy-organisatie. De bespreking van dit verslag met het MVG kan leiden tot een prijsaanpassing. De overeenkomst suggereert dat de dienstverlener een externe consultancy-organisatie moet aanspreken.

Het MVG kan ook zelf een benchmarkingonderzoek uitvoeren, mits het de contractueel overeengekomen overlegprocedure met de IT-dienstverlener volgt. Dit onderzoek kan leiden tot een prijsaanpassing. Eventuele prijsaanpassingen kunnen maar na een periode van drie maand. De overeenkomst vermeldt echter niet wanneer deze periode aanvangt.

De administratie stelde dat zij wel degelijk zelf de externe firma's inhuurt. Zij koos dus niet voor de optie van een benchmarking door de IT-dienstverlener.

7.1.2 Bijkomende prijselementen

Tijdens de duur van de overeenkomst kunnen de partijen in onderling overleg bijkomende prijselementen in het outsourcingcontract opnemen, onder meer voor nog niet voorziene diensten. Nochtans verplicht de wetgeving op de overheidsopdrachten de overheid voor de gunning van overheidsopdrachten steeds een beroep op de mededinging te doen en gegadigden op een gelijke manier te behandelen. Een beroep op de onderhandelingsprocedure kan maar mits raadpleging van meer aannemers en motivatie⁽³⁹⁾.

³⁷ Benchmarking houdt in dat de prijs van een service of product van de IT-dienstverlener wordt vergeleken met die van andere bedrijven.

³⁸ De laatst overgebleven concurrent bij de gunningprocedure stelde een benchmarkingmechanisme voor waarbij de prijzen ook konden stijgen.

³⁹ In het licht van artikel 17 van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

De administratie vindt echter dat het niet de bedoeling kan zijn dat de opdrachtgever bij elke *wijziging* een beroep op de mededinging moet doen. Het komt er volgens haar op aan de grens tussen een toelaatbare en een niet-toelaatbare opdrachtwijziging te bepalen.

7.1.3 Profit-sharing

De IT-dienstverlener dient contractueel het MVG inzicht te verschaffen in zijn directe kosten en bruto-marges, op grond van de mechanismen van full-cost-disclosure en full-price-disclosure. Overschrijdt de werkelijke bruto-marge de contractuele, dan wordt het surplus volgens de contractuele verhoudingen toegewezen aan het MVG en de dienstverlener. Dit vereist een duidelijk inzicht in de marktprijsolutie en in de interne kostenstructuur bij de dienstverlener. De overeenkomst bevat in dit licht een systeem van prijsonderzoek bij de IT-dienstverlener, maar niet bij de onderaannemers. Daarvoor is een bijkomende, expliciete contractuele bepaling vereist⁽⁴⁰⁾.

De administratie beaamt dat contractueel niet in een prijzenonderzoek door het MVG bij de onderaannemer is voorzien. Het MVG zou echter op grond van eigen vaststellingen of naar aanleiding van benchmarking bij de IT-dienstverlener kunnen tussenkomen om eventueel van onderaannemer te veranderen. Dit biedt volgens het Rekenhof maar een gedeeltelijke en indirecte waarborg voor een prijsonderzoek bij de onderaannemers.

7.2 Facturatie

Vaak verantwoordt de facturen de geleverde prestaties niet doordat hun beknoptheid of gebrek aan expliciete verwijzingen naar bijlagen hun bewijskracht onzeker maken. Bovendien factureert de IT-dienstverlener een groot aantal van de variabele uitgaven op basis van ramingen, in plaats van op de werkelijk geleverde hoeveelheden⁽⁴¹⁾, ondanks het resultaatverbindend karakter van de outsourcingovereenkomst. De SCICT van zijn kant verwerpt aanzienlijke gedeelten van variabele exploitatiefacturen gebaseerd op werkelijk geleverde prestaties (S2), steunend op schattingen. Factureren en afrekenen heeft dan ook meer weg van onderhandelen dan van effectief verrekenen van geleverde prestaties.

Het is overigens onduidelijk hoe verschillen kunnen opduiken in aantallen eenheden als ter beschikking gestelde eindgebruikersinfrastructuur, Move's Adds & Changes (MAC's) en ADD-Ons, die op eenduidige ma-

⁴⁰ Het prijsonderzoek bij inschrijvers en aannemers is geregeld door artikel 88 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken. Het geldt echter niet voor de onderaannemer.

⁴¹ Zo zijn 24 van de 52 variabele exploitatiefacturen gebaseerd op schattingen.

nier meetbaar en registreerbaar zijn, bv. langs ondertekende bestelbonnen of werkaanvragen.

Problemen met het tijdig voorleggen van schuldvorderingen en facturen leidden er al toe dat vastleggingen 1999 eind 2000 gedeeltelijk vervielen.

Wegens deze tekortkomingen acht het Rekenhof verdere decentralisatie van bestellingen en facturaties in de huidige, nog niet stabiele outsourcingperiode, niet wenselijk. Zij vergen immers de competentie en routine die in de huidige uitvoerende dienst Contractbeheer aanwezig zijn. Bovendien belemmert decentralisatie de uniforme werking en bemoeilijkt zij de communicatie en (externe) controle.

De administratie nuanceerde dit. Zij stelde na controle onmiddellijk het rechtmatige, *onbetwiste* factuurgedeelte te betalen, eventueel met prijscorrecties. Deze betalingen zijn volgens haar geen voorschotten, maar dekken werkelijke prestaties. De aard van de problemen zou verschillen van service tot service en is in de meeste gevallen inventaris georiënteerd:

- Bij service 2 liggen de problemen bij de rubriek prestatiegebonden kosten vooral op het vlak van de transparantie van het opleveringsproces van de honderden werkaanvragen. Bij de inventarisgebonden kosten rijst het probleem van de betrouwbaarheid van de inventaris. De IT-dienstverlener zou traag naar een oplossing evolueren.
- Bij service 3 stelt zich het probleem van de verhoging van de contractuele basiskosten. Een controleerbaar overzicht op grond van reële directe kosten⁽⁴²⁾, de enige mogelijke grondslag voor de verhoging, bleef al maandenlang uit. De ramingen van de impact van de projecten op de service 3-basiskosten in de individuele projectvoorstellen volstaan voor de SCICT niet om de verhoging te verantwoorden. In afwachting zou de administratie het minimum betalen: de contractuele bedragen, verhoogd met die in de due-diligence-overeenkomst.
- De situatie voor service 4 is vergelijkbaar met die voor service 3, met de netwerkinfrastructuur als voorwerp. Ook daar moet de IT-dienstverlener de verhoging van de basiskosten gedetailleerd verantwoorden.
- De facturatie van de services 1 en 5 zou, op punctuele problemen na, normaal verlopen.
- Een oordeel over de facturatie van service 6 is momenteel moeilijk bij gebrek aan degelijke rapportering van de departementen en de IT-dienstverlener. De projecten zouden echter maar betaald worden na oplevering.

De administratie wees er verder op dat de decentralisatiemaatregel de vraagzijde diende te responsabiliseren, een rol die de SCICT zonder verregaande bevoegdheidsuitbreiding niet kan vervullen. De budgetten werden departementaal vastgesteld en sinds mei 2001 ook decentraal

⁴² Investerings in servercapaciteit, serversoftware en personeel.

beheerd. Het probleem ligt volgens het MVG bij de opleverings- en facturatiemoeilijkheden bij de IT-dienstverlener, niet bij de responsabilisering. De knowhow en routine van Contractbeheer kunnen niet in de plaats treden van de departementen op het vlak van oplevering en goedkeuring van de prestaties en inventarisgebonden kosten. Het uitschakelen - waar mogelijk - van het derdebetalerssysteem was één van de beleidsdoelstellingen bij het invoeren van de IT-outsourcing.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de responsabilisering door decentralisatie van bestellingen en factuurafrekeningen tot gevolg had dat tal van decentrale diensten het Rekenhof al facturen voorlegden nog voor de service-levels ervan waren goedgekeurd en dat zij meermaals verzuimden prijscorrecties in te houden. Tevens heeft deze werkwijze gezorgd voor interne en externe communicatiestoornissen⁽⁴³⁾.

7.3 Services 1 tot en met 6

In eerste instantie definieert het contract per service de prijselementen, uitgaande van een aantal hypothesen. Die hypothesen waren echter niet altijd correct, zoals die inzake de over te nemen contracten, waarvan de service 3-prijs uitging van de door het MVG gemelde contracten. Het MVG vermeldde bepaalde contracten in het kader van service 3 immers niet tijdens het best and final offer (BAFO). De resulterende meerkosten kwamen in rekening in de due-diligenceperiode (zie verder).

Voor standaard-eindgebruikersmateriaal verwijst de overeenkomst naar een prijzenmatrix op grond van door het MVG opgegeven aanschafprijzen. Deze prijzen dekken de hardwarefinanciering en het gebruiksrecht van het standaard-softwarebasispakket voor vier jaar. *Rekening houdend met deze prijzen en de markttendensen*, zal de IT-dienstverlener de standaard-configuraties in de contractperiode *naar best vermogen en in samenspraak met het MVG* invullen. Het gaat hier dus om een zogenaamde raamovereenkomst⁽⁴⁴⁾. De concrete opdrachten kunnen maar met de onderhandelingsprocedure worden gegund, als het raamcontract zelf voorwerp was van voorafgaande mededinging, wat in casu het geval was. Een effectieve mededingingsgarantie voor de deelopdrachten is er echter maar als de raamovereenkomst slaat op alle essentiële en substantiële voorwaarden voor latere bestellingen (exclusief timing en omvang van de concrete opdrachten). De vraag rijst echter of de overeenkomst in casu deze voorwaarden duidelijk heeft omschreven, gelet op de hierboven cursief weergegeven bewoordingen.

De contractbeheerder verklaarde dat de mogelijkheid diende open te blijven dat het MVG een nieuwe standaard-configuratie kon kiezen, met een eventueel hogere prijs dan de contractuele. Door de technologische evolutie was het dus onmogelijk daarvoor alle essentiële bepalingen in

⁴³ Cfr. opmerkingen in het dossier heffing leegstand, met kenmerk 1.931.970.

⁴⁴ In het kader van de overeenkomst kunnen deelbestellingen worden geplaatst. In het principe van de raamovereenkomst is voorzien in de reglementering voor de nutsectoren, maar niet in de klassieke reglementering, al wordt er wel algemeen gebruik van gemaakt.

de overeenkomst te voorzien (bv. technische specificaties). Het Rekenhof stelt zich in dit geval de vraag of een nieuwe marktbevraging dan niet aangewezen is. In zijn advies van 1 december 1997 stelde de Inspectie van Financiën de vraag of ook de IT-dienstverlener niet verplicht was de wetgeving op de overheidsopdrachten toe te passen. Op 21 januari 2000 adviseerde het advocatenkantoor dat de IT-dienstverlener niet onderworpen was aan de wetgeving op de overheidsopdrachten. Het zou wel getuigen van behoorlijk bestuur de marktconformiteit na te trekken.

Zo schreven het MVG en de dienstverlener gezamenlijk een offerte-aanvraag uit voor de levering van hardware aan het MVG, met een looptijd van een jaar, zonder verwijzing naar de wetgeving op de overheidsopdrachten. Zij bepaalden ook gezamenlijk de voordeligste offerte. De IT-dienstverlener trad dus op in naam van en voor rekening van het MVG, dat bij alle essentiële fasen van de procedure was betrokken. De wetgeving op de overheidsopdrachten was in dit geval wel degelijk van toepassing. De rechtsfiguur *delegatie van opdrachtgeverschap* kan immers worden waargenomen door privé-personen.

De marktconforme prijs is de prijs die het MVG krijgt doorverrekend, met dien verstande dat de IT-dienstverlener een minimummarge van 8% heeft. Doorgaans is de prijs dus de marktconforme prijs plus 8%, tenzij de dienstverlener een lagere inkoopprijs kan onderhandelen⁽⁴⁵⁾. Behalve dat zij onrechtmatig is, roept deze marge ook procedurebezwaren op: aangezien de IT-dienstverlener het bestek voor de bepaling van de marktconforme prijs opmaakt en de offertes evalueert, is bezwaarlijk sprake van een objectieve en onafhankelijke vergelijkingsbasis. Bovendien is ook de waarde van de bevraging twijfelachtig, daar niets garandeert dat de meest voordelige leverancier de opdracht mag uitvoeren.

De administratie ging niet akkoord met de stelling dat de outsourcing-overeenkomst de essentiële voorwaarden niet omschreef. Zij achtte de precieze configuratie die standaard aan de eindgebruiker ter beschikking moest worden gesteld in het geheel van gedefinieerde diensten geen essentieel en substantieel element. Bovendien heeft het contract aangegeven hoe de standaardconfiguraties konden worden aangepast: naar best vermogen, in overleg en rekening houdend met de prijzenmatrix en markttenissen. Voorts zou het Rekenhof ten onrechte oordelen dat de dienstverlener aan de wetgeving op de overheidsopdrachten onderworpen was. De firma valt immers niet onder een van de wettelijke categorieën van *aanbestedende overheden*⁽⁴⁶⁾ en trad evenmin op in naam van het MVG. Geen enkel document zou dit bewijzen.

Volgens het Rekenhof gaat deze werkwijze verder dan wat gebruikelijk is met raamovereenkomsten, onder meer door de zeer ruime regeling

⁴⁵ De dienstverlener zal de lagere inkoopprijs pas doorverrekenen als het verschil tussen marktconforme prijs en effectieve inkoopprijs groter is dan 8%.

⁴⁶ Vermeld in artikel 4 van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen.

voor de prijsvaststelling. Bovendien stelde het lastenboek van 11 februari 2000 dat het ging om de aanschaf van laptops en desktops *voor en gezamenlijk* met het MVG en dat de offerte-aanvraag *gezamenlijk* werd uitgeschreven door het MVG en de dienstverlener.

7.4 Aanbevelingen

- Het is aangewezen dat de administratie in de toekomst zelf de externe firma's voor prijsbenchmarking blijft inhuren en dat zij niet kiest voor benchmarking door de IT-dienstverlener.
- Bij het invoeren van nieuwe prijselementen dient steeds rekening te worden gehouden met de wetgeving op de overheidsopdrachten.
- Het is aangewezen een bepaling over prijsonderzoek bij onderaannemers op te nemen in contracten als het outsourcingcontract.
- Om facturatieproblemen te voorkomen en een globaal overzicht op de outsourcingkosten te krijgen, is het aangewezen alle outsourcingfacturen ter controle en inventarisatie aan de SCICT voor te leggen, alvorens ze in betaling te stellen.
- Als gebruik wordt gemaakt van raamovereenkomsten, is het aangewezen de substantiële voorwaarden duidelijk te omschrijven.

8 TRANSITIEFASE

In de transitiefase neemt de contractant langs verschillende tussenfasen de IT-dienstverlening over om te kunnen evolueren naar de contractueel voorziene doel-SLA's. Onder deze titel beschrijft de overeenkomst de te verrichten activiteiten. Tal van transitieprojecten waren op de contractuele einddatum (12 januari 2000) nog niet voltooid. De managementrapportering van juli 2000 gaf aan dat de transitieprojecten pas zouden zijn afgewerkt tegen begin 2001, wat voor de services 1 tot en met 5 neerkomt op een vertraging van ongeveer een jaar⁽⁴⁷⁾.

8.1 Due-diligence

De transitie omvatte onder meer de due-diligence-oefening, die de assumpties die ten grondslag lagen aan het best and final offer toetsten aan de werkelijke situatie. Hoewel een dergelijke oefening normaliter plaatsvindt vóór de inwerkingtreding van de overeenkomst⁽⁴⁸⁾, werd zij volgens de IT-manager in casu gepland tijdens de eerste fase na de contractstart, dit om binnen de globale onderhandelingstiming te kunnen blijven en te verhinderen dat de oefening meerkosten zou meebrengen voor de kandidaat-inschrijvers. Contractueel zou de due-diligence eindigen tegen 12 april 1999.

Het due-diligencerapport toonde de meerkosten die het MVG aanvaardde en in rekening bracht:

- Groter aantal standaard-pc's⁽⁴⁹⁾. Het MVG aanvaardde de meerkost van 12.732.267 BEF als resulterende uit de ontoereikendheid van de eigen verstrekte inlichtingen⁽⁵⁰⁾. Het Rekenhof is het met deze aanvaarding eens.
- De hoeveelheid niet-standaard-eindgebruikersinfrastructuur, waarvoor de overeenkomst geen vermoedelijke hoeveelheden opgaf. De IT-dienstverlener had in 1999 geen procedure voor de acceptatie van de leveringen, noch een sluitende financiële rapportering. Validering van de aantallen diende langs een enquête bij de gebruiker plaats te vinden. Een sluitende controle was bijgevolg onmogelijk.

⁴⁷ Bevestigd in de latere High-Level-Milestone-voortgangrapporten.

⁴⁸ Cfr. bijlage F, Resultaten marktbevraging bij de rapportering van de stuurgroep 13 november 1997, p. 7. Op vragen van de externe consultant over de contractvoorbereiding, werd meestal geantwoord met een verwijzing naar de due-diligenceperiode, *die zou leiden tot de afronding van de onderhandelingen en het tekenen van het contract*.

⁴⁹ 6.455 pc's in het BAFO (volledigheidsgraad van 59,2%) tegenover 10.895 bij de due-diligence (93%). Wat dit deel van de inventaris betreft lijkt de assumptie van tweederde betrouwbaarheid niet te zijn gehaald.

⁵⁰ Volgens artikel 16, § 1, eerste lid, AAV, kan de aannemer zich beroepen op nalatigheden, vertragingen of welke feiten ook die hij aan de aanbestedende overheid of haar personeel ten laste legt en die voor hem oorzaak zouden zijn van een vertraging en/of een nadeel, met het oog op het verkrijgen van een verlenging van de uitvoeringstermijnen, herziening of verbreking van de opdracht en/of schadevergoeding.

De betaling werd dan ook afhankelijk gesteld van de verificatie van de leveringen. Het MVG aanvaardde uiteindelijk 65.383.353 BEF meerkosten van de 85.039.098 BEF gevraagde. Het Rekenhof heeft zich afgevraagd of de nood aan deze producten niet kwantificeerbaar is en of het contract hier niet onvolkomen is. Het aanvaardde op deze grond de verantwoording van de aanvaarding om dezelfde redenen als in het vorige punt.

- Het groter aantal, decentraal opgestelde servers: 290 servers volgens het BAFO, 355 servers volgens het due-diligencerapport. De IT-dienstverlener gaf 420 servers op, maar dit aantal was niet verifieerbaar bij gebrek aan een raadpleegbare inventaris bij contractaanvang. Het eerste jaar bedroegen de meerkosten 56.628.000 BEF (recurrent 52.272.000 BEF). Ook hier resulteerden de meerkosten uit de onjuistheid of ontoereikendheid van inlichtingen die het bestuur de inschrijvers verstrekke en was aanvaarding door het MVG terecht.
- Voor service 3-contracten die ten tijde van het BAFO niet waren gekend of gesloten, stelt het contract dat de transitieprijs kon verhogen met hun opzeggingsvergoedingen en -kosten. De due-diligence bewees het bestaan van dergelijke contracten. Zij brachten voor het eerste jaar 1.489.116 BEF kosten mee, en recurrent een zelfde bedrag. Gelet op de contractuele bepaling, stemde het MVG terecht in met deze meerkosten. Zij vloeien dus voort uit een verkeerd ingeschat voorbeeld van een contractuele assumptie.
- De IT-dienstverlener vroeg meerkosten wegens het beroep dat hij moest doen op meer en duurder consultants dan het MVG in bijlage 1 (ingehuurd personeel) opgaf, in afwachting van hun vervanging door goedkopere consultants of eigen personeel. Aangezien het bestuur onvolledige gegevens meedeelde bij het BAFO, kon het MVG de meerkost van 8.400.000 BEF, exclusief BTW, aanvaarden. De berekening van het bedrag blijkt echter niet duidelijk uit het due-diligencerapport. Het Rekenhof vindt dan ook dat de dienstverlener deze berekening dient voor te leggen.
- De IT-dienstverlener rekende terecht 5.970.013 BEF meerkosten aan omdat de contractueel voorziene conversie van SNA naar TCP/IP bij het departement Onderwijs niet operationeel was bij de contractstart⁽⁵¹⁾.
- Service 6 bevat items die meerkosten veroorzaakten door contractuele onvolkomenheden of verkeerde assumpties, zoals het onderhoud van nog niet formeel overgenomen toepassingen. De contracten-overdracht (o.m. onderhoudscontracten), de overdracht van contractueel personeel op 1 maart 1999 en de complementaire inzet van het statutair personeel vanaf 12 april 1999, verhinderde het MVG in de tussenperiode in te staan voor het onderhoud van deze toepassingen, terwijl de IT-dienstverlener er contractueel nog niet toe verplicht was. De dienstverlener verrekende de meerkosten met een marge van 5% op de reële kostprijs van de onderhoudsprojecten die hij nog niet formeel had overgenomen. In het kader van de due-diligence werd geen forfait bepaald. Nog een aantal andere items kon meerkosten veroorzaken, bv. het feit dat er in het kader van service 6

⁵¹ Ook dit is een voorbeeld van een verkeerd ingeschatte assumptie.

meer bedrijfstoepassingen waren dan de BAFO-inventaris vermeldde. Het due-diligencerapport gaf evenwel het juiste bedrag van de gevraagde meerkost niet op.

De due-diligencefase duurde dus langer dan verwacht. Zij overschreed de contractuele deadline van 12 april 1999, die steeds werd verlengd, vooral bij gebrek aan een betrouwbare inventaris. Het definitieve due-diligencedocument stelde trouwens dat de inventaris bij de afsluiting van de oefening nog altijd problemen gaf. De oefening toonde tal van grote afwijkingen van de BAFO-gegevens (de onvolledige lijst van IT-contracten en de aantallen pc's en servers), vaak veroorzaakt door tekortkomingen in de voorbereidingsfase van het contract. Bovendien bleken een aantal transitieactiviteiten nog altijd niet te zijn beëindigd (bv. de invoering van een monitoringssysteem voor servers of een uniforme internet-intranet-omgeving). De oefening gaf dan ook aanleiding tot 127 miljoen BEF transitie-meerkosten⁽⁵²⁾. De dienstverlener kwantificeerde bepaalde meerkosten niet. Bovendien zijn er nog recurrente kosten, waarvoor geen duidelijke schatting werd gegeven. De reden daarvoor is dat zij maar deels langs het due-diligencemechanisme worden vastgesteld. Zo zal een verschil tussen de oorspronkelijke vermoedelijke hoeveelheid en de reële hoeveelheid tot uiting komen langs het normale prijsmechanisme.

Het grote tijdsverloop tussen het sluiten van de overeenkomst en de due-diligence-oefening, die in principe een momentopname hoort te zijn, doet vragen rijzen over de betrouwbaarheid van de resultaten van deze oefening. Ook het managementteam kwam op 14 maart 2000 tot de vaststelling dat een exacte berekening van de due-diligencemeerkosten onmogelijk was bij gebrek aan kritische gegevens.

De administratie repliceerde dat een due-diligence-oefening tijdens de gunningprocedure de deelnamekosten voor de kandidaten sterk zou hebben verhoogd en de globale timing van de onderhandelingen zou hebben verstoord. De overeenkomst bevat overigens prijsmechanismen die toestaan op grond van de due-diligencebevindingen eenduidig nieuwe prijzen te bepalen. Zij zouden niet of onvoldoende hebben gewerkt doordat de afwijkingen groter waren dan ingeschat tijdens de onderhandelingen. De administratie beaamde ten slotte dat zij geen exacte berekening van de due-diligencemeerkosten voor consultancy kon geven en dat het due-diligencerapport inderdaad de meerkosten voor de continuïteit van service 6 niet aangeeft.

⁵² Oorspronkelijk claimde de IT-dienstverlener meer dan 400 miljoen BEF.

8.2 Overname van toepassingen in het kader van service 6

Het outsourcingcontract bevat een transitieplan voor de overname van de bestaande bedrijfskritische en niet-bedrijfskritische toepassingen. Deze overname van toepassingen verliep echter trager dan gepland doordat de acceptatiecriteria voor bepaalde toepassingen niet werden gehaald. Bepaalde toepassingen waren bijvoorbeeld onvoldoende gedocumenteerd om te worden overgenomen (⁵³). De IT-dienstverlener nam dergelijke toepassingen dan ook over onder extracontractuele voorwaarden, wat maar mogelijk is als het MVG de overnamemoeilijkheden zelf heeft veroorzaakt(⁵⁴). Dit was volgens het Rekenhof inderdaad het geval. Dat bepaalde contractuele assumpties geen bewaarheid werden, wijst evenwel op onvolkomenheden in de contractvoorbereiding en -sluiting.

8.3 Aanbevelingen

- Het is aangewezen een due-diligence-oefening te timen vóór de contractstart, om problemen tijdens de uitvoering van de overeenkomst te vermijden en voor een grotere accuratesse en betrouwbaarheid van de bevindingen van de oefening.
- De administratie moet vermijden zich door een gebrekkige voorbereiding in een contractueel zwakke positie te plaatsen, waarbij zij er toe kan worden gedwongen andere regelingen te aanvaarden dan de oorspronkelijk contractueel voorziene.

⁵³ Een van de assumpties is immers dat de applicatiebeheerder ter beschikking is en in het bezit van de benodigde informatie.

⁵⁴ Met toepassing van artikel 16, §1, van de AAV.

9 PERSONEEL

9.1 Inzet van statutaire personeelsleden van het MVG

De overeenkomst heeft voorzien in een regeling waarbij het MVG personeelsleden ter beschikking van de IT-dienstverlener kan stellen tegen het bruto-maandsalaris, verhoogd met 15%. De dienstverlener factureert ter beschikking gestelde ambtenaren echter aan het MVG alsof het om eigen personeel gaat, volgens contractueel bepaalde tarieven. Daardoor brengt de IT-dienstverlener meer in rekening ten laste van het MVG dan het MVG aan hem verrekent.

Volgens de administratie diende deze contractbepaling de IT-dienstverlener ertoe aan te zetten zoveel mogelijk eigen personeel van het MVG in dienst te houden, wat het behoud van knowhow in het MVG en de graad van omkeerbaarheid van het contract zou verhogen.

Uit gesprekken met de contractbeheerder van het MVG en uit documenten van de SCICT blijkt echter dat te weinig MVG-personeel aanwezig is om het behoud van de interne strategische IT-kennis te garanderen. Bovendien is een terbeschikkingstelling van statutaire personeelsleden waarbij de ontvangende partij, in casu de IT-dienstverlener, op de werkvloer zowel de leiding als het toezicht op het personeel uitoefent, ongeoorloofd⁽⁵⁵⁾.

De administratie betwist dat het in het kader van de outsourcing gaat om een verboden terbeschikkingstelling, daar het Vlaams personeelsstatuut (bv. evaluatieregeling, verlofregeling) integraal van toepassing bleef op de betrokkenen en een stuk van het feitelijk gezag over hen bij het MVG bleef. Zo voert het MVG de jaarlijkse evaluaties uit en kent het verloven toe (weliswaar in overleg met de IT-dienstverlener). Ook bij de vaststelling van de concrete taakhoud voor elk ingezet personeelslid is het MVG betrokken.

Daar de administratie aldus heeft toegegeven dat de IT-dienstverlener minstens een deel van het gezag over de terbeschikkinggestelde personeelsleden van het MVG uitoefent, is het Rekenhof bij zijn oordeel gebleven dat het om een verboden terbeschikkingstelling gaat.

⁵⁵ In strijd met de bepalingen van artikel 31, § 1, van de wet van 24 juli 1987 betreffende tijdelijke arbeid, uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers.

9.2 Aanbevelingen

- De verrekening van de loonkosten van MVG-ambtenaren door MVG en IT-dienstverlener dient te worden gelijkgeschakeld.
- Het MVG moet in voldoende personeel voorzien om het behoud van de interne strategische IT-kennis te garanderen.
- De wet van 24 juli 1987 betreffende tijdelijke arbeid, uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, dient strikt te worden toegepast.

10 BUDGETTAIRE ASPECTEN

10.1 Aanrekening op niet-gesplitste kredieten

De contractanten kozen initieel voor niet-gesplitste kredieten. De begeleidingspartner wees op een drietal mogelijkheden voor aanwending van niet-gesplitste kredieten voor meerjarige overeenkomsten zonder formele verbintenis voor meer jaren: een contractuele jaarlijkse opzegmogelijkheid (het outsourcingcontract bevat een dergelijke clausule niet), een contractuele bepaling van jaarlijkse verlenging voor een bepaalde datum (evenmin in het outsourcingcontract) of een explicitering dat het om een *open meerjarige overeenkomst* gaat, waarbij de contractant prestaties verricht op grond van deelbestellingen die de aanbestedende overheid per begrotingsjaar plaatst⁽⁵⁶⁾.

De gunningprocedure betrof een overeenkomst waarbij het aspect aankoop van dienstverlening primeerde, die dus een continue aanbidding van diensten beoogde, gespreid over meer jaren. De kredieten voor deze overeenkomst dienden dan ook gesplitst te zijn en globaal te worden vastgelegd bij de aanvang van de overeenkomst. Het MVG volgde deze werkwijze niet. Bij de begrotingscontrole 2000 beloofde het dat het vanaf het volgende begrotingsjaar met gesplitste kredieten zou werken. Uit de voorgelegde begrotingsdocumenten blijkt het dit voor de begroting 2001 inderdaad gedaan te hebben, zij het met significant lagere bedragen⁽⁵⁷⁾ dan die welke bleken uit de technische bilaterales. Het is nochtans aangewezen de vereiste gesplitste vastleggingskredieten in een maal en volledig vast te leggen.

De administratie stelde voorstellen te hebben ingediend die voorzagen in een globale vastlegging van de zogenaamde *verplichte nering* in het contract. Zij werden echter bij de begrotingsbesprekingen niet gevolgd.

Aangezien zijn opmerking erop gericht was het Vlaams Parlement een duidelijk beeld van het globaal engagement van het MVG te garanderen, kon het Rekenhof het niet met de uitleg van de administratie eens zijn.

10.2 Kredietramingen

De overeenkomst is uitgegaan van de bepaling van een basisdienstverlening voor elk van de services, met een lichte jaarlijkse groei binnen de perken van het vast jaarlijks budget van 1,2 miljard BEF (BTW inclusief).

⁵⁶ Wordt in een minimumbestelling voorzien, dan moet het minimumbedrag ervan worden vastgelegd op het niet-gesplitst krediet. Wordt in een minimumafname voorzien over meer jaren, dan moet het nog niet formeel bestelde gedeelte van deze minimumhoeveelheid worden vastgelegd bij de aanvang van het laatste jaar van de overeenkomst.

⁵⁷ In het decreet van 22 december 2000 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2001.

De onderstaande tabel overziet de totaalprijzen voor de services 1 tot en met 5, exclusief BTW (in BEF)⁽⁵⁸⁾.

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Totaal
service 1	80.185.651	55.749.350	57.798.000	62.328.750	63.195.000	319.256.751
service 2	159.663.661	171.656.256	202.198.556	232.373.447	239.764.581	1.005.656.502
service 3	208.796.212	221.970.142	243.764.004	248.560.658	235.643.901	1.158.734.917
service 4	168.392.331	154.306.820	171.053.090	188.808.100	182.326.280	864.886.621
service 5	369.770.245	276.923.550	254.106.600	253.869.850	254.106.600	1.408.776.845
Totaal	986.808.101	880.606.118	928.920.251	985.940.806	975.036.363	4.757.311.638

Het financieel systeem heeft nog niet voorzien in een aparte kostensoort voor de services 1 tot en met 5. Het nam service 6 daarentegen onder de aparte code 416 op. De services 1 tot 5 kregen een globale code, zodat een overzicht van de uitgaven voor deze services niet uit het systeem blijkt. De administratie moet dit extracomptabel bijhouden. De noodzakelijke aanpassingen aan het financieel systeem gingen niet door, in afwachting van de invoering van het nieuwe informaticasysteem voor de geïntegreerde economisch-budgettaire boekhouding. De invoering daarvan werd vertraagd tot 1 oktober 2001.

De administratie repliceerde dat zij deze beslissing weloverwogen nam wegens de starre procedures in het oude financieel systeem.

Voor de opmaak van de begroting moet de IT-dienstverlener bepaalde gegevens leveren. Hij moet bv. voor service 6 eerste ramingen opmaken om de beslissingsprocessen van het MVG te ondersteunen. De bedoeling is de technische haalbaarheid, doorlooptijd en kostprijs van projecten aan te geven. In dit kader is ook voorzien in de opmaak van projectvoorstellen. Zij slaan op prestaties op grond van een resultaatsverbintenis (forfaitaire opdrachten) en geven onder meer aan tegen welke prijs en met welke doorlooptijd de IT-dienstverlener bereid is een project uit te voeren. De IT-dienstverlener heeft zijn ramingen echter met grote vertragingen geleverd. Er werd zelfs een procedure ingezet om de service-levels te herdenken. Diverse documenten toonden dat de meeste begrotingsramingen op eigen berekeningen steunden, en niet op die van de outsourcer. De laattijdige levering van ramingen creëerde ook problemen voor het tijdig vastleggen van kredieten.

⁵⁸ Deze prijzen werden bekomen door de toepassing van de eenheidsprijzen op de vermoedelijke hoeveelheden voorgesteld in de tabellen per service (services 1 tot en met 5). De vermoedelijke hoeveelheden zijn gebaseerd op: voor jaar 1, de hoeveelheden zoals bekend voor de start van de overeenkomst; voor de daaropvolgende jaren, de hoeveelheden van jaar 1 vermeerderd met een beperkte jaarlijkse groei.

De onderstaande tabel overziet de ramingen (in miljoen BEF).

Omschrijving	Raming
Exploitatiekosten, inclusief de hieronder vernoemde rubrieken	(⁵⁹)1.511,1
Service 6 jaarlijkse vaste prijs en correctief en klein adaptatieonderhoud	
Werkingsmiddelen SCICT	
Variabele communicatiekosten	
Subtotaal	1.511,1
Projecten	1.091,8
Totaal IT-begroting	2.602,9

De kredietramingen voor de begroting 2001 sloegen op de volgende elementen (in miljoen BEF):

Omschrijving	Raming
Transitiekosten	8,0
Exploitatiekosten S1 tot 5	1.391,4
Service 6 jaarlijkse vaste prijs en correctief en klein adaptatieonderhoud	21,1
Werkingsmiddelen SCICT	15,0
Variabele communicatiekosten	PM
Subtotaal	1.435,5
Projecten	1.759,7
Totaal IT - begroting	3.195,2

De service-levelindicatoren *Antwoordtijd eerste ramingen* en *Opmaak van projectvoorstellen* gaven geen noemenswaardige verbetering aan in de maanden waarin de begroting werd voorbereid. De laattijdige levering van ramingen door de IT-dienstverlener bemoeilijkte de tijdige vastlegging van kredieten. Het verslag van de technische bilaterales van 8 september 2000 toonde hoe het lijnmanagement voor de exploitatiekosten in het algemeen basisgegevens over hoeveelheden moest verstrekken, maar dat dit in een aantal gevallen niet mogelijk was wegens het ontbreken van betrouwbare inventarissen en rapporteringen. Dit beïnvloedde de kwaliteit van de ramingen.

⁵⁹ 443,1 miljoen BEF kon nog worden aangerekend op de vastlegging op kredieten 1999. Rekening houdend met een desindexatie van 2,7 miljoen BEF is er in de nota van 19 mei 2000 van de Vlaamse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport, sprake van 1.508,4 miljoen BEF.

Het Rekenhof formuleerde deze opmerking al in zijn verslag over de ontwerpbegroting 2001⁽⁶⁰⁾. De Vlaamse regering antwoordde⁽⁶¹⁾ dat de voorstellen dit probleem ondubbelzinnig vermeldden, maar dat de IT-dienstverlener er bij het opstellen van de begroting 2001 nog niet in geslaagd was de contractueel vereiste inventarissen op te stellen. Zo doende moest worden gewerkt met de beste benaderingen van de MVG-entiteiten. Het door de IT-dienstverlener geïnstalleerde Remedy 4-systeem, waarin het detail van de inventaris wordt opgeslagen, zou inmiddels gecontroleerde gegevens leveren. Dit is een vereiste, niet alleen voor de begrotingsopmaak, maar ook voor de facturatie, nl. het onderdeel *inventarisgebonden kosten* van het prijsmechanisme. Bij de budgetcontrole wordt van de IT-dienstverlener verwacht dat hij de momenteel gehanteerde ramingen degelijk kan verifiëren. Uit de aan het Rekenhof voorgelegde documenten blijkt niet duidelijk of deze verwachting is uitgekomen.

10.3 Evolutie van de kosten

10.3.1 Exploitatiekosten

De cijfers van de begrotingscontrole voor exploitatie omvatten de kosten voor het draaiende houden van de hele IT-omgeving, inclusief de resterende transitiekosten en de vaste kosten voor service 6. De onderstaande tabel vergelijkt de schattingen van de kosten die rechtstreeks toewijsbaar zijn aan de verschillende services (in miljoen BEF).

	1999 (bestek)	*1999 (contract)	*2000 (contract)	**2000 (raming)	*2001 (contract)	**2001 (raming)
Service 1	66	97,0	67,5	68,7	69,9	69,1
Service 2	281	193,2	207,7	230,6	244,7	223,6
Service 3	253	252,6	268,6	323,8	295,0	445,5
Service 4	82	203,8	186,7	214,2	207,0	216,2
Service 5	397	447,4	335,1	490,5	307,5	515,0
Correctie***				- 77,1		- 78,0
Totaal	1.079,0	1.194,0	1.065,5	1.250,7	1.124,0	⁽⁶²⁾ 1.391,4

* Deze bedragen slaan op het eerste jaar van het contract (1 maart 1999 tot 1 maart 2000).

** Begrotingsraming. Bron: technische bilaterales van 8 september 2000

*** Ingezet MVG-personeel

De exploitatiekosten zijn sterk gestegen, vooral die voor de services 3 en 5. Voor service 3 (*beheer niet-mainframe omgeving*) veroorzaakte

⁶⁰ Verslag van het Rekenhof over het onderzoek van de ontwerpen van de decreet houdende de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2001, Stuk 16 (2000-2001) - Nr. 1, van 10 november 2000, p. 8.

⁶¹ Stuk 15 (2000-2001) - Nr. 7 van 8 december 2000, p. 73 e.v.

⁶² Rekening houdend met de vermindering van de personeelskost van ingezet MVG-personeel (78 miljoen BEF).

het groter aantal servers⁶³) dan voorzien in het BAFO de recurrente meerkosten. Ook de invoering van de ERP-toepassing ORAFIN had zijn invloed. Voor service 5 (*beheer mainframe omgeving*) was er een meerverbruik in het departement Onderwijs. Een volledige en correcte aangifte van het verbruik van mainframecapaciteit door de verschillende departementen kon niet volledig worden geleverd door de gebrekkige rapportering van de IT-dienstverlener.

Een norm van 30.000 BEF per gebruiker begrenste de service 2-uitgaven⁶⁴). Deze norm bestaat in de gewogen gemiddelde kostprijs per gebruiker en per departement (met weglating van het kleinste en het grootste getal), die 27.000 BEF bedraagt, en een verhoging met 3.000 BEF per gebruiker ter compensatie van een aanpassing van het prijsmechanisme (invoering van een degressief afschrijvingspercentage). Voor de grote nood aan zwaardere toestellen voor specifieke toepassingen in het departement LIN, werd een supplementair krediet ingeschreven. Door de berekeningswijze van de norm, meer bepaald weglating van de extremen, dus ook het LIN-cijfer, ontstond specifiek voor dit departement een grote kloof tussen behoeften (geschat op 295,6 miljoen BEF) en toegekende budgetten (165 miljoen BEF). Per eindgebruiker lag de gemiddelde kostprijs op 33.000 BEF, terwijl de behoefteaming van het departement LIN uitging van een gemiddelde kostprijs van 59.112 BEF.

In een latere fase daalden de kredieten voor service 2 met ongeveer 50 miljoen BEF, van 273,7 naar 223,6 miljoen BEF, onder meer door de overheveling van 28,7 miljoen BEF informaticakredieten naar de DAB Loodswezen. Dit vertekende uiteraard het beeld van de begrote informaticabedragen. In totaal waren er voor de servicegebonden exploitatie belangrijke meerkosten. Zij liepen voor het begrotingsjaar 2001 in de honderden miljoenen.

10.3.2 Service 6: jaarlijkse vaste prijs en applicatieonderhoud

Voor correctief en klein adaptief applicatieonderhoud, beperkt in duur, om de bedrijfstoepassingen operationeel te houden met behoud van de bestaande functionaliteiten, werd 408,8 miljoen BEF in de begroting 2001 ingeschreven. Het Rekenhof ontdekte al tijdens het onderzoek van de begroting 2001 een grote afwijking tussen de ramingen van de IT-dienstverlener en die van het MVG. Er bleken onvoldoende historische gegevens ter beschikking te zijn voor een betrouwbare budgetraming.

De nota aan de Vlaamse regering van 9 februari 1999 stelde dat de kostprijs van het onderhoud zou kunnen worden geraamd na de due diligence, dat het applicatieonderhoud tot dan niet efficiënt beheerd was en dat de kosten ervan onbekend waren. De contractmechanismen (demand-management en release-management) zouden het onderhoud beter en goedkoper maken. Het Rekenhof stelde bij dit laatste vragen.

⁶³ Door de gebrekkige inventarisatie van het IT-patrimonium, waar de begeleiders al tijdens de voorbereiding van de outsourcing op wezen.

⁶⁴ Bron: technische bilaterales van 8 september 2000.

Het MVG stelde de laagste raming te hebben gekozen. Wegens de historische moeilijkheid om het noodzakelijk onderhoud te ramen, stelde de SCICT voor het krediet maar in schijven vrij te geven en die vrijgave te verbinden aan strikte rapporteringsvoorwaarden. Intussen wordt - samen met de IT-dienstverlener - gewerkt aan een coherent systeem om de onzekerheidsfactor van de ramingen te minimaliseren (op basis van de functiepuntenmethode). Het applicatieonderhoud ramen is een van de moeilijkste IT-problemen door de veelheid aan factoren: aard en complexiteit van de materie, gebruikte programmeertalen en -technieken, leeftijd van de programma's, platform waarop ze moeten draaien, de kwaliteit van de documentatie,...

Het Rekenhof nam akte van het voornemen de nodige historische gegevens te verzamelen voor de begrotingscontrole en de aanwending van deze kredieten te koppelen aan strikte rapporteringsvoorwaarden. Uit de voorgelegde documenten blijkt niet of dit voornemen werd uitgevoerd.

De administratie deelde mee dat het met het KnowledgePlan mogelijk is op grond van de portefeuillegrootte, uitgedrukt in functiepunten, en een aantal andere parameters (bv. productiviteit van de ontwikkelingsomgeving) een gemiddelde onderhoudsjaarinspanning te berekenen. Vanaf de begrotingsopmaak 2002 werden de onderhoudskredieten met dit mechanisme per departement berekend.

Het contract vermeldt vaste prijzen voor service 6 die enkel betrekking hadden op de opmaak van eerste ramingen, projectvoorstellen en een bruto marge, en niet op het applicatieonderhoud. De IT-dienstverlener ontvangt geen vast onderhoudsbedrag, maar elke onderhoudsvraag vergt een specifieke werkaanvraag met een vaste prijs ervoor. Dit impliceert dat de kosten per werkaanvraag duidelijk gekend zijn.

Alleen reëel uitgevoerd onderhoud betalen, creëerde meestal een besparing tegenover de vroegere forfaitaire onderhoudscontracten, gebaseerd op een jaarlijkse kost. Die forfaitaire contracten vergden altijd betaling, zelfs zonder geleverde onderhoudprestaties. Een rekenkundige vergelijking is echter onmogelijk daar exacte metingen van vóór de outsourcing niet beschikbaar zijn. De historische kostengegevens zijn niet bijgehouden. Zij zouden evenmin een basis gevormd hebben voor de marktconformiteit. De metingen en parameters van de historische systemen zijn wel verzameld. Zij worden gebruikt voor de begroting. Het gebrek aan nauwkeurige gegevens over de situatie van voor het outsourcingcontract is exemplarisch voor de outsourcingoperatie. Het is volgens het Rekenhof geenszins bewezen dat het huidige systeem van applicatie-onderhoud goedkoper is dan het vroegere systeem met forfaitaire onderhoudscontracten.

10.3.3 Projecten

De onderstaande tabel overziet de kredieten voor de realisatie van bedrijfstoepassingen. De cijfers vergen enig voorbehoud, gelet op de moeilijkheid de exacte kosten van de MVG-informaticafunctie te bepalen, meer bepaald van service 6. Bovendien bemoeilijkt de invoering van nieuwe toepassingen de vergelijkbaarheid.

(in miljoenen BEF)

1996	1997	1998	1999 (raming)	Begrotings- controle 2000	Begroting 2001
209	232	404	409,5	1.091,8	1.759,7

De kredietbehoeften namen sterk toe in vergelijking met de kredieten in het bestek voor de jaren 1996-1998. Bij de begrotingscontrole 2000 was zelfs even sprake van 1.754 miljoen BEF projectkredieten.

10.4 Aanbevelingen

- Het is aangewezen de benodigde gesplitste vastleggingskredieten in een maal en volledig vast te leggen.
- Het nieuwe financieel systeem VLIMFIN dient in de mogelijkheid te voorzien de services 1 tot 5 apart te coderen.
- De IT-dienstverlener dient de contractueel te leveren informatie op een tijdige en volledige wijze te verstrekken, opdat geen problemen rijzen met betrekking tot de tijdige vastlegging van kredieten.
- Een betere voorbereiding van de overeenkomst, een betere rapportering en een betere inschatting van toekomstige ontwikkelingen moeten nauwkeuriger kostprijsramingen toelaten.
- Het is aanbevolen nauwkeuriger gegevens te genereren teneinde de inschatting van de te begroten uitgaven te verbeteren.

11 ALGEMENE CONCLUSIE

De Vlaamse regering besliste de informaticafunctie in het MVG out te sourcen zonder eerst het kerntakendebat te houden waarom het Vlaams Parlement had verzocht. Het negeerde bovendien de negatieve adviezen van de Inspectie van Financiën en vooraf door een begeleidend consultant gesignaleerde knelpunten. Het resultaat van de gebrekkige voorbereiding, gekenmerkt door een gebrek aan essentiële gegevens als inventarissen van lopende IT-contracten en in het MVG aanwezige hard- en software, was een vrij vage overeenkomst, met tal van opengebleven aspecten die gaandeweg, buiten verdere mededinging, middels onderhandelingen tussen de partijen invulling kregen en aanzienlijke meerkosten meebrachten. De uitvoering van het contract verliep dan ook moeizaam en met grote vertragingen. Hoewel het contract in de eerste plaats resultaatsverbintenissen inhield, haalde de contractant het merendeel van zijn engagementen (service-levelniveaus) niet, doorgaans door tekortkomingen van de aanbestedende overheid. Het Rekenhof acht een betere voorbereiding van dergelijk omvangrijke contracten en een strikte naleving van de wetgeving op de overheidsopdrachten in de toekomst dan ook onontbeerlijk.

12 REACTIE VAN DE MINISTER

De Vlaamse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken beperkte zijn antwoord tot de algemene conclusies die het Rekenhof vermeldde in de bestuurlijke boodschap en enkele algemene aanbevelingen in het verslag.

De minister was het niet eens met de opmerking dat de gebrekkige voorbereiding tot een vaag contract heeft geleid, met een moeizame uitvoering, tal van contractaanpassingen en aanzienlijke meerkosten tot gevolg. Contacten met andere spelers in de IT-sector toonden volgens hem aan dat het onderhavig contract, ondanks zijn hiaten, beter en vollediger is dan de meeste bestaande outsourcingscontracten. De minister acht contractaanpassingen inherent aan een dergelijk contract. Zij zouden geen indicatie zijn voor vaagheid of onvolledigheid, maar het bewijs leveren van bijsturingsbereidheid en marktalertheid.

Volgens het Rekenhof stonden niet alle contractaanpassingen in functie van de marktevolutie. De minister voerde geen bewijzen aan voor zijn appreciatie van de contractkwaliteit tegenover andere outsourcingscontracten. Het is overigens de vraag welke referentiewaarde deze vergelijking heeft. Het Rekenhof acht een betere voorbereiding van dergelijk omvangrijke contracten en een strikte naleving van de wetgeving op de overheidsopdrachten in de toekomst dan ook onontbeerlijk.

De minister stelde dat de acties van het projectteam en de vroegere IT-organisatie aantonen dat de toenmalige politieke en ambtelijke verantwoordelijken het outsourcingscontract degelijk hebben voorbereid. Dat dit niet op alle vlakken afdoende resultaten heeft opgeleverd, is volgens hem niet te wijten aan een gebrek aan inspanningen. Sommige noodzakelijke acties, zoals een volledige inventaris van de IT-activa, waren immers indertijd niet realiseerbaar, zoals het rapport van de externe begeleidings- en onderhandelingspartner aantoonde. De minister beloofde voor het nieuwe ICT-contract, waarvoor de procedure al loopt, een maximale voorbereidingsinspanning te zullen doen. Het Rekenhof neemt akte van dit voornemen.

Om voor het complexe en omvangrijke outsourcingscontract de naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving te kunnen garanderen, is volgens de minister een beroep gedaan op een expert, wiens advies voor alle belangrijke aspecten werd gevraagd en gevolgd. Zo werd de keuze voor de gunningprocedure juridisch onderbouwd en vonden alle contractaanpassingen plaats in overeenstemming met de wetgeving op de overheidsopdrachten. Het Rekenhof verwijst echter naar de opmerkingen die het bijvoorbeeld heeft gemaakt in het kader van service 6 (niet - exclusiviteit bij de realisatie van bedrijfstoepassingen).

Op de opmerking dat de IT-dienstverlener het merendeel van de afgesproken resultaten niet tijdig haalde, antwoordde de minister dat een perfect contract niet altijd leidt tot een perfecte uitvoering. Ondanks de strenge contractbepalingen op het vlak van dienstverleningsniveaus en prijscorrecties (boetes), is de IT-dienstverlener er inderdaad niet in geslaagd tijdig het gewenste dienstverleningsniveau te bereiken. De contractuele maatregelen (prijscorrecties) zijn volgens de minister echter

steeds toegepast. De enige overgebleven maatregel, met name contractbeëindiging, was volgens de administratie voor het ministerie nefast. Zij koos er in samenspraak met de minister voor te werken aan de verbetering van de dienstverlening binnen het bestaande contract.

Evenwel konden de contractueel voorziene sanctiemaatregelen door een gebrekkige voorbereiding niet steeds worden toegepast.

De minister betwistte de opmerking van het Rekenhof dat het inzetten van personeelsleden van het MVG voor de IT-dienstverlener een ongeoorloofde terbeschikkingstelling van personeel uitmaakte. Hij zocht een bijkomend argument in een recente aanvulling door de programmawet van 12 augustus 2000 van de betrokken wetgeving. Volgens deze aanpassing geldt niet als de uitoefening van een gezag in de zin van de wetgeving: het naleven door de derde (in casu de IT-dienstverlener) van zijn verplichtingen betreffende het welzijn op het werk en zijn instructies ter uitvoering van de overeenkomst met de werkgever (in casu het MVG) inzake arbeids- en rusttijden en inzake de uitvoering van het overeengekomen werk.

Het Rekenhof acht deze aanvulling van geen invloed op zijn opmerking. De voorbereidende werkzaamheden ervan tonen immers aan dat het niet de bedoeling was de principes van de wet uit te hollen. De basisregeling bleef ongewijzigd⁶⁵. De wetswijziging wilde enkel vermijden dat bepaalde instructies van een werkgever aan een ter beschikking gesteld personeelslid zouden worden beschouwd als bewijs van een gezagsverhouding, in plaats van een vorm van onderaanneming. In casu beperken de instructies van de IT-dienstverlener aan de ter beschikking gestelde MVG-personeelsleden zich niet tot de arbeids- en rusttijden of de uitvoering van het overeengekomen werk. Zij betreffen ook de inhoud van de geleverde arbeid van een gezagsuitoefening. Volgens de Minister van Tewerkstelling getuigen dergelijke instructies van een gezagsverhouding en dus een verboden terbeschikkingstelling⁶⁶. Overigens nam de administratie voorheen het standpunt in dat de wet van 24 juli 1987 van toepassing was, zij het - ten onrechte overigens - beperkt tot de personeelsleden van het MVG die met een arbeidsovereenkomst waren verbonden.

⁶⁵ Zie Parlementaire Stukken, Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 756/15, 10 juli 2000, p. 4, en Senaat, nr. 522/3, 18 juli 2000, p. 132.

⁶⁶ Zie Parlementaire Stukken, Senaat, nr. 522/ 3, 18 juli 2000, p.20.

BIJLAGE ANTWOORD VAN DE VLAAMSE MINISTER VAN AMBTENARENZAKEN

Mijnheer de voorzitter,

Antecedenten

Het rechtmatigheidsonderzoek van het Rekenhof is gestart in oktober 1999 (startvergadering op 5/10/1999). Vanaf januari 2000 zijn er regelmatig vragen (schriftelijk en mondeling) van het Rekenhof binnengekomen waar steeds uitgebreid op geantwoord is door de administratie en (hoofdzakelijk) door SCICT. Dit is doorgedaan tot midden 2001. Op 14/8/2001 werd aan SCICT het resultaat hiervan bezorgd via een nota van bevindingen en werd gevraagd om hier binnen de twee maanden op te antwoorden. Op 12/10/2001 werd dan ook door SCICT een antwoord verstuurd waarin uitgebreid werd ingegaan op verschillende bevindingen van het Rekenhof. Op 25/9/2002 werd mij dan door het Rekenhof een verslag van het onderzoek verstuurd, waarbij terug gevraagd wordt om hier binnen de twee maanden op te antwoorden. Het antwoord op dit laatste verslag vindt u terug in deze nota.

Inleiding

In dit antwoord wordt enkel ingegaan op de algemene conclusies van het Rekenhof vermeld in de "Bestuurlijke boodschap" en op een aantal algemeen geformuleerde aanbevelingen in het verslag. Wat de concrete bevindingen en specifieke aanbevelingen betreft, heb ik vastgesteld dat deze overeenstemmen met de bevindingen geformuleerd in de nota van het Hof van 14/08/2001 maar dat - in tegenstelling met wat wordt beweerd in de brief met kenmerk N 14-1.712.112 B1 - niet altijd rekening werd gehouden met alle argumenten die door SCICT geformuleerd werden in de nota van 12/10/2001. Ik volg echter volledig de argumentatie van mijn administratie ter zake; ik neem dan ook enkel akte van deze concrete bevindingen en specifieke aanbevelingen en verwijs voor het antwoord naar de nota van SCICT van 12/10/2001.

Antwoorden op de geformuleerde bevindingen en aanbevelingen

Vorbereiding van het contract

Het Rekenhof stelt zowel in zijn bestuurlijke boodschap dat het "outsourcingsdossier" gebrekkig is voorbereid doordat adviezen genegeerd werden en basisgegevens niet ingezameld, als in de aanbevelingen dat een goede voorbereiding van zulk contract primordiaal is.

Ik ben het eens dat een dergelijk omvangrijk en complex contract zo goed mogelijk moet voorbereid worden. Ik ben echter van mening dat de toenmalige politieke en ambtelijke verantwoordelijken dit ook hebben gedaan. Dit blijkt duidelijk uit de acties die zowel door het projectteam als door de vroegere IT -organisatie werden uitgevoerd. Dat dit niet op alle vlakken een voldoende resultaat heeft opgeleverd, is correct en blijkt ook uit de omvang van het due-diligence-dossier. Maar dit is evenwel niet te wijten aan een gebrek aan geleverde inspanningen. Sommige noodzakelijke acties - zoals een volledige inventaris van de IT-activa -

waren op dat moment niet realiseerbaar. Ook dat staat in het rapport van de externe begeleidings- en onderhandelingspartner. Voor het nieuwe ICT-contract waarvoor de procedure actueel aan de gang is, zal een maximale inspanning gedaan worden om dit zo goed mogelijk voor te bereiden.

Inhoud van het contract en contractaanpassingen

Ik ben het niet eens met de stelling dat er een vaag contract zou zijn afgesloten. Het tegendeel is immers waar. Uit de contacten met andere spelers in de IT-sector blijkt dat het afgesloten contract beter en vollediger is dan de meeste bestaande outsourcingscontracten. Het feit dat er ondanks dat toch nog hiaten waren, doet hier geen afbreuk aan. Anderzijds moet gesteld worden dat contractaanpassingen inherent zijn aan een dergelijk contract en dus zeker geen indicatie zijn voor vaagheid of onvolledigheid, maar eerder een bewijs zijn van het feit dat het contract bijgestuurd wordt om zowel de evolutie van de vraag als van de marktsituatie te kunnen volgen.

Naleving van de wetgeving op de overheidsopdrachten

Dat de wetgeving op de overheidsopdrachten dient nageleefd te worden is evident. Zowel de visibiliteit van de opdracht, als de omvang ervan en dus de kans dat een van de niet-geselecteerden een procedure tot vernietiging bij de Raad van State zou inspannen, maakten dit in de feiten nog dwingender. Om dit voor een dergelijk complex en omvangrijk contract te kunnen garanderen, zowel voor de gunningprocedure als voor de uitvoering, werd en wordt beroep gedaan op een expert ter zake, de heer X. Voor alle belangrijke aspecten werd een advies gevraagd, dat vervolgens ook werd gevolgd. Zo werd o.a. de keuze voor de gunningprocedure, met name de onderhandelingsprocedure met bekendmaking, juridisch onderbouwd en zijn ook alle contractaanpassingen in overeenstemming met de wetgeving op de overheidsopdrachten gebeurd.

Complementair inzetten van Personeel

Zoals reeds uitvoerig besproken in het gedetailleerd antwoord van mijn administratie van 12/10/2001 en zoals bevestigd door extern juridisch advies, vormt het complementair met de IT-dienstverlener inzetten van statutaire IT-ambtenaren geen ongeoorloofde terbeschikkingstelling zoals bedoeld in artikel 31 van de wet van 24/7/1987 ter zake. Een bijkomend argument ligt in de recente aanvulling van dit artikel door de programmawet van 12 augustus 2000 met de volgende bepaling: "Geldt evenwel niet als de uitoefening van een gezag in de zin van dit artikel, het naleven door de derde (in casu SBS) van de verplichtingen die op hem rusten inzake het welzijn op het werk, alsook instructies die door de derde worden gegeven in uitvoering van de overeenkomst die hem met de werkgever (in casu het MVG) verbindt, zowel inzake arbeids- en rusttijden als inzake de uitvoering van het overeengekomen werk."

Uitvoering van het contract en toepassen van sancties bij gebrekkige uitvoering

Het Hof gaat er ten onrechte vanuit dat een perfect contract leidt tot een perfecte uitvoering. Immers, ook met het beste contract en de beste gunningprocedure kan niet uitgesloten worden dat een dienstverlener uiteindelijk te kort schiet bij het uitvoeren van de contractuele afspraken. Ondanks de strenge contractbepalingen op het vlak van dienstverle-

ningsniveaus en de prijscorrecties (boetes) die zouden toegepast worden bij het niet halen van die niveaus, is de IT-Dienstverlener er niet in geslaagd om tijdig het gewenste niveau van dienstverlening te bereiken. De contractueel hiervoor voorziene maatregelen (prijscorrecties) werden echter steeds toegepast. De enige bijkomende maatregel die het ministerie nog had kunnen nemen, was het beëindigen van de overeenkomst. De administratie heeft echter terecht en in overleg met mezelf geoordeeld dat het voor het ministerie beter was om het contract niet stop te zetten, maar in tegendeel verder te werken aan de verbetering van de dienstverlening binnen het bestaande contract.

Conclusie

Ik stel vast dat uit uw diepgaand onderzoek geen inbreuk op de rechtmatigheid van de beslissingsprocedure, de gunningsprocedure en de outsourcingovereenkomst is gebleken.

Daarnaast werden heel wat aanbevelingen gegeven naar de toekomst toe waarmee maximaal wordt rekening gehouden bij de voorbereiding van het nieuwe ICT-dienstverleningscontract waarvan de onderhandelingsprocedure volop aan de gang is.

Met de meeste hoogachting,

Paul Van Grembergen,
Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en
Ambtenarenzaken