

2. INHOUD

A. GEWIJZIGDE VISIE OP UITBESTEDING

De drie vorige regeringen hebben, wat het aantal personeelsleden betreft, een duidelijk besparingstraject opgelegd aan de verschillende entiteiten. Deze ‘koppenbesparingen’ waren verschillende keren het voorwerp van publiek debat. Ook het Rekenhof onderzocht de personeelsbesparingen. In het recent gepubliceerde [rapport](#)¹ beveelt het Rekenhof aan een kader te ontwikkelen om tot een onderbouwde afweging te komen van het inzetten van derden voor overheidsstaken. Een dergelijk kader is voor Audit Vlaanderen momenteel nog niet uitgewerkt.

Nochtans werd reeds voor de start van het auditwerk bij de lokale besturen verwezen naar het belang van een uitgewerkte visie en kader rond de precieze verhouding tussen eigen capaciteit en de inhuring van externe capaciteit (zie VR 2011 0912 DOC.1271/1). De nota uit 2011 vermeldt dat in een dergelijke visie verschillende elementen aan bod moeten komen: de budgettaire situatie, de strategische waarde van kennisopbouw binnen de overheid, de specificiteit van de overheidssector, de mogelijke uitwisseling van kennis en ervaring tussen overheid en private sector, enz

In de feiten was de mate van uitbesteding bij Audit Vlaanderen afhankelijk van de door de vorige regeringen opgelegde personeelsbesparingen. Het huidige regeerakkoord geeft aan dat de eerder lineaire aanpak van die personeelsbesparingen op haar grenzen botst. Deze Vlaamse Regering wil meer inzetten op het geven van vrijheid en verantwoordelijkheid om in de bestaande personeelskredieten keuzes te maken in functie van de kerntaken. Een belangrijk principe daarbij is dat waar externen kunnen vervangen worden door internen, werkingsbudgetten kunnen worden omgezet in bijkomende loonbudgetten. De visie op consultancy in het regeerakkoord sluit daar nauw op aan: "Opdrachten worden in principe door de overheid zelf uitgevoerd (...) tenzij bewezen is dat het kostenefficiënter en/of aangewezen is om die opdrachten uit te besteden."

B. HUIDIGE SITUATIE UITBESTEDING AUDIT VLAANDEREN – CIJFERMATIG

Zoals bij andere organisaties uit de privésector die auditdiensten leveren, registreert ook Audit Vlaanderen systematisch de gepresteerde tijd. Zo behoudt het agentschap een overzicht op de tijd die aan elke auditopdracht gespendeerd wordt. De samenwerking met en tijdsbesteding van extern ingehuurd auditoren wordt in hetzelfde systeem opgevolgd. Op die manier heeft Audit Vlaanderen een zicht op de uitbestedingsgraad van auditopdrachten. Onderstaande tabel biedt hiervan een overzicht².

	Totaal aantal auditdagen	Waarvan extern	Uitbestedingspercentage
2022	6.160,3	2.389,3	39%
2023	5.870	2.038,1	35%

¹ “Personeelsbesparingen in de diensten van de Vlaamse overheid - Besparingen op personeel en loonkredieten in 2020-2024.”

² Het gaat in de tabel om auditdagen. Dat betekent dat verschillende zaken niet worden meegerekend, bijvoorbeeld het opstellen van een sensibilisering, hefboomwerking, interne projecten, enz. Bovendien gaat het enkel om de tijd van auditoren. De tijd voor supervisie door het management van Audit Vlaanderen wordt niet in rekening genomen.

De kostprijs voor deze uitbesteding is aanzienlijk. Per bestelde dag gaat het (voor 2023) om een kostprijs van 1.302 euro (inclusief btw). Voor de eerder vermelde nota uit 2022 werd een gelijkaardige oefening gedaan voor de bestellingen van 2021. Toen was er sprake van een kostprijs van 1.015 euro per dag³.

Audit Vlaanderen beschikt over een raamovereenkomst voor het ondersteunen bij of zelfstandig uitvoeren van auditopdrachten. Hierbij kunnen extern ingehuurd auditoren een deel van het auditwerk opnemen. Belangrijk om op te merken is dat Audit Vlaanderen in deze uitbestedingsaangelegenheid afwijkt van andere controle-actoren (bv. Rekenhof, inspectiediensten, auditdiensten bij EVA's en lokale besturen). Extern ingehuurd auditoren worden binnen gelijkaardige diensten veelal enkel ingezet om expertise in te kopen (bv. op vlak van IT). Binnen Audit Vlaanderen is de uitbesteding veel vaker gericht op het inkopen van bijkomende auditcapaciteit.

- Het zou goedkoper zijn;
- De focus zou meer komen te liggen op kerntaken;
- Het zou toelaten expertise binnen te halen;
- De continuïteit en de flexibiliteit zouden versterkt worden

Een belangrijk voordeel is dat het uitbesteden van taken organisaties zou toelaten om te **focussen op hun kerntaken**. Het uitvoeren van audittaken is echter net de kerntaak van Audit Vlaanderen, dus ook dit theoretisch voordeel is in deze niet van toepassing. Wel zet het agentschap in op het uitbesteden van ondersteunende taken. Denk bijvoorbeeld aan ondersteuning bij klantenbevragingen,

⁵ Daarvoor zou moeten rekening gehouden worden met kosten verbonden aan eigen beheer (bv. personeelsadministratie) en kosten verbonden aan uitbesteding (bv. plaatsen en opvolgen van bestellingen).

onderhoud van de website, opleidingen, enz. Dit soort taken volledig zelf uitvoeren zou inderdaad capaciteit weghalen van de kerntaak van het agentschap – audits uitvoeren.

Als derde potentieel voordeel is er het **binnenhalen van expertise**. Voor bepaalde auditopdrachten is het inderdaad noodzakelijk deze expertise buiten het agentschap te zoeken. Er zijn een aantal thema's die zo specifiek zijn, dat het quasi onmogelijk is deze volledig intern uit te bouwen. Het gaat bijvoorbeeld om juridische expertise, ethical hacking, enz. Voor de bestellingen van 2023 werd een analyse gedaan van de redenen voor elke bestelling. Van de 31 bestellingen op auditopdrachten, werden er 15 vooral of enkel geplaatst om expertise binnen te halen. Het gaat echter vooral om in verhouding iets kleinere bestellingen voor profielen die vaak duurder zijn. Zo'n 79% van het aantal bestelde dagen ging vooral of enkel naar de uitbreiding van de auditcapaciteit.

Een laatste voordeel is dat uitbesteding de **continuïteit** kan versterken. Denk aan de situatie in veel lokale besturen waar de dienst omgeving wordt bijgestaan door een externe dienstverlener. Wanneer één van de eigen personeelsleden zou wegvallen, is er toch nog enige continuïteit. Dit voordeel is niet echt van toepassing voor de uitbesteding van audittaken bij Audit Vlaanderen.

Wel is het zo dat uitbesteding de **flexibiliteit** van het agentschap verhoogt. Audit Vlaanderen voert audits uit over een brede waaier aan onderwerpen. Voor sommige gespecialiseerde topics moet externe expertise worden binnengehaald (zie boven). De mate waarin dat noodzakelijk is, is echter afhankelijk van de auditplanning. Indien het auditagentschap niet of over een zeer beperkt uitbestedingsbudget zou beschikken, zou dit in de toekomst problemen kunnen opleveren wanneer er veel gespecialiseerde kennis moet ingehuurd worden. Dit betekent dus dat er steeds een voldoende grote buffer moet zijn om wanneer noodzakelijk een deel van het werk uit te besteden.

Naast de voordelen van uitbesteding zijn er uiteraard ook belangrijke **nadelen** aan verbonden.

Eén van de kritische succesfactoren in het werk van Audit Vlaanderen is de **kennis van de overheidssector**. De tijdens een audit gedetecteerde risico's en problemen en de mogelijke oplossingen zijn vaak eigen aan de publieke sector. We stellen vast dat externe auditoren vaak in mindere mate over die kennis beschikken.

Hiermee samenhangend stellen we vast dat de ingezette externe auditoren vaak **bijkomende opleiding, coördinatie en opvolging** vergen van de eigen auditoren. Dit vormt een bijkomende (verborgen) kost van uitbesteding en weegt in een aantal gevallen op de efficiëntie.

De uitbesteding verloopt uiteraard conform de wetgeving overheidsopdrachten. Dit betekent dat de leveranciers periodiek wisselen. Dit leidt tot een **dubbel verloop**: niet enkel is er een verloop van personeelsleden bij de externe leverancier. Dit speelt uiteraard ook bij Audit Vlaanderen en leidt tot een zeker verlies van een opleidingskost. Daarnaast is er ook een verloop van die leveranciers zelf, gegeven de periodieke wijzigingen van die leveranciers ingevolge de wetgeving overheidsopdrachten.

Dat verloop gaat vaak ook gepaard met een verlies aan **kennisopbouw binnen de overheid**. Die kennisopbouw gebeurt nu deels bij externen. Traditioneel is er bij externen (veelal de 'Big Four') een hoog verloop. In die zin is het inzetten van externen vanuit de strategische waarde van kennisopbouw binnen de overheid soms een weinig productieve investering.

D. VOORGESTELDE OPLOSSING

Momenteel beschikt Audit Vlaanderen over een jaarlijks uitbestedingsbudget voor auditopdrachten van ongeveer 2 miljoen euro. Eerder werd aangegeven dat 79% van de bestelde dagen ingezet werd voor het inhuren van capaciteit, tegenover 21% vooral voor het inhuren van expertise. Indien we de

////////////////////////////////////

Toch is het integraal verplaatsen van de middelen van het uitbestedingsbudget naar het aantrekken van medewerkers niet wenselijk. Het zou immers betekenen dat er onvoldoende flexibiliteit is om situaties op te vangen waarbij er redenen zijn om tijdelijk meer uit te besteden. Dergelijke scenario's zijn niet ondenkbaar. Denk aan het voorbeeld waarbij Audit Vlaanderen een grote doorlichting zou uitvoeren van de informatiebeveiliging in de lokale besturen of de Vlaamse administratie. Audit Vlaanderen wil bovendien de komende periode inzetten op een aantal focusdomeinen (informatieveiligheid, digitalisering, duurzaamheid,...) waarbij ook specialistische kennis noodzakelijk is. Het is met andere woorden wenselijk dat er een zekere buffer is, zodat het agentschap voldoende flexibel is om invulling te geven aan de auditplanning. Om die reden wordt voorgesteld om te gaan naar een nieuw scenario waarbij (in een standaardjaar) ongeveer de helft van het uitbestedingsbudget voor audits gaat naar expertise en de andere helft naar capaciteit. Dit zou betekenen dat er een verschuiving komt van het budget van Audit Vlaanderen van 1.005.590 euro van het uitbesteding naar de eigen medewerkers⁶. Dit zou toelaten om te komen tot 10 extra medewerkers. Er zou hierbij geen uitbreiding komen van het management. De extra medewerkers zouden ook maximaal binnen de bestaande overhead worden opgevangen.

	Huidig scenario	Nieuw scenario
Budget	2 miljoen euro ⁷ uitbesteding	994.410 euro uitbesteding; 1.005.590 euro extra naar eigen medewerkers
Uitbesteding	1.536 auditdagen à 1302€/dag	323 dagen expertise 512.748 euro (hogere prijs wegens duurdere profielen) 394 auditdagen capaciteit 481.661 euro ⁸
Dagen eigen auditcapaciteit	/	1.550 auditdagen ⁹
Totaal aantal dagen	1.536 auditdagen	2.267 auditdagen
Verschil		+ 731 auditdagen ≈ +995.668€ (opportunitéitswinst in vergelijking met huidig scenario – 731 auditdagen x 1302€) of + 4,7 VTE auditoren

⁶ Technisch gezien is dit niet enkel een verschuiving van werking naar lonen. Er is immers ook een verschuiving binnen het werkingsbudget. Een deel van de uitbesteding wordt ingezet als werkingsmiddelen voor de nieuwe auditoren (de zogenaamde 'rugzakjes').

⁸ Uit de analyse van de bestellingen van 2023 blijkt dat de inhuring voor expertise per auditdag (€ 1.589,52) een stuk duurder is dan inhuring omwille van capaciteitsredenen (€ 1.222,71).

⁹ Een auditor bij Audit Vlaanderen is op jaarbasis 155 dagen inzetbaar op pure auditactiviteiten. Andere activiteiten waarop auditoren worden ingezet zijn hefboomwerking, sensibilisering, projecten, opleiding, enz.

Pagina 5 van 7

E. CONCLUSIE

Los van de parameters is de essentie duidelijk: een auditdag gepresteerd door een eigen medewerker is goedkoper dan een uitbestede auditdag. Er is dan ook een efficiëntiewinst door het verschuiven van het budget van werking naar lonen.

Deze nota sluit aan bij de doelstelling die bij de start van het agentschap Audit Vlaanderen werd vastgelegd om te komen tot een kader voor de verhouding tussen eigen capaciteit en inhuring. Dit kader sluit aan bij de visie van deze Vlaamse Regering: externen worden zo weinig mogelijk ingezet voor kerntaken van de administratie. De buffer die wordt aangehouden, zorgt ervoor dat het agentschap de nodige flexibiliteit behoudt om de auditplanning in te vullen wanneer er uitzonderlijk veel opdrachten worden uitgevoerd waarbij externe expertise vereist is. Dat betekent voor alle duidelijkheid dus dat in de meeste gevallen ook in de toekomst nog audits om capaciteitsredenen zullen uitgevoerd worden door externen.

Het is aan Audit Vlaanderen om het voorstel zoals opgenomen in deze nota zo goed mogelijk om te zetten in de realiteit. Dat zal normaliter gebeuren met een geleidelijke en stapsgewijze introductie van nieuwe medewerkers.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Er is geen onmiddellijke budgettaire impact. Wel zal er een verschuiving nodig zijn van de werkingskredieten naar de lonen. Die verschuiving zal, gegeven de doorlooptijd van een wervingsprocedure en mede afhankelijk van de stapsgewijze introductie, pas in de loop van 2025-2026 noodzakelijk zijn.

Het personeelskrediet van het Agentschap Audit Vlaanderen (begrotingsartikel SB0-1SAC2ZZ-LO) zal op middellange termijn verhoogd worden met de budgetlast van 10 VTE. Om de organisatiepyramide (auditor, senior auditor, manager-auditor, administrateur-generaal) gelijklopend te houden, wordt uitgegaan van een bevordering van twee (statutair) auditoren naar senior auditor, naast tien nieuwe auditoren op A1-niveau. Deze meerkost in loon wordt ook meegenomen in de berekening.

Voor deze hele operatie rekenen we dus op drie vlakken op een meerkost:

- Het aanwerven van 10 auditoren. We gaan hierbij uit van de gegevens die het Agentschap voor Overheidspersoneel ter beschikking stelt. Zij begroten de jaarlijkse budgetlast van een contractuele auditor op €91.334,01 (trap 6). Dit is een schatting, in de feiten zal dit bedrag hoger of lager liggen afhankelijk van de ervaring van het aangeworven personeelslid. In dit bedrag zijn ook de bijdragen voor de tweede pensioenpijl aan het Vlaams Pensioenfonds opgenomen.
- De bijkomende kost van de bevordering van twee statutaire auditoren tot senior auditor. De jaarlijkse bijkomende kost hiervan is afhankelijk van verschillende factoren, maar wordt ingeschat op 20.000 euro per persoon.
- Op vlak van de werkingskosten (begrotingsartikel SB0-ISAC2ZZ-WT) zal er een bijkomende uitgave zijn van 5.225 euro persoon, ingevolge de zogenaamde 'rugzakjes'. Het gaat hierbij om algemene werkingskosten en werkingskosten op vlak van ICT.

In totaal is er dus een meerkost van 1.005.590 euro, grotendeels op het personeelskrediet. Dit bedrag is te compenseren door een vermindering van de uitbesteding op de werkmiddelen van Audit.

////////////////////

