

PLAN VAN AANPAK

1. Omschrijving en invulling van het onderwerp

Het Facilitair Bedrijf zal een evaluatie uitvoeren van de resultaats- en middelenverbintenis bij raamovereenkomsten. Dit onderzoek moet ons toelaten om beleidsopties te kunnen formuleren die tot een besparing leiden.

Het Facilitair Bedrijf treedt op als aankoopcentrale en stelt raamovereenkomsten ter beschikking van andere entiteiten. Het grootste gedeelte van de afnames gebeurt door de entiteiten van de Vlaamse overheid, die afnemen op eigen initiatief en voor eigen budget. Daarnaast stellen zowel Het Facilitair Bedrijf als andere entiteiten van de Vlaamse overheid raamovereenkomsten op die (in de regel) enkel door de eigen entiteit gebruikt kunnen worden en die bedoeld zijn voor het uitvoeren van de eigen kerntaak. Ten derde hanteren entiteiten ook andere overheidsopdrachten, die geen raamovereenkomsten zijn en die zeer divers zijn in voorwerp, omvang en plaatsingsprocedure.

Voor de invulling van het onderwerp, zijn we uitgegaan van drie uitgangspunten.

1. Ten eerste betreft deze uitgaventoetsing een evaluatie van de resultaats- en middelenverbintenissen in raamovereenkomsten. Het doel is dus niet om het gebruik van een punctuele overheidsopdracht (waarbij men voor één of per bestelling naar de markt gaat) te vergelijken met het gebruik van een raamovereenkomst waarbij men een engagement aangaat met één of meerdere opdrachtnemers voor een langere periode en meerdere bestellingen.
2. Een tweede uitgangspunt is dat entiteiten van de Vlaamse overheid zelf raamovereenkomsten in de markt plaatsen of afnemen van raamovereenkomsten van Het Facilitair Bedrijf, en dit in beide gevallen op eigen initiatief en voor eigen rekening doen. Met andere woorden, deze uitgaventoetsing kan geen transparante budgettaire doorrekening maken van de kosten van een resultaats- dan wel middelenverbintenis, noch van de effectieve besparing die met de ene of andere vorm gerealiseerd zou kunnen worden. Er worden geen recurrente budgetten door Het Facilitair Bedrijf of andere entiteiten aangewend voor raamovereenkomsten. Uit de uitgaventoetsing zal echter wel voldoende concreet aangegeven worden op welke manier het gebruik van resultaats- en middelenverbintenis binnen raamovereenkomsten tot besparingen kunnen leiden.
3. Ten derde willen we deze uitgaventoetsing ook graag aangrijpen om verduidelijking te brengen in het economisch en juridisch kader van de begrippen resultaats- en middelenverbintenissen. We stellen vast dat deze begrippen in de praktijk anders ingevuld worden dan hun juridische afbakening. Juridisch gezien doelen de begrippen resultaats- en middelenverbintenis in essentie op de aansprakelijkheid van de opdrachtnemer. Bij een resultaatsverbintenis is een opdrachtnemer aansprakelijk als het resultaat niet wordt behaald, bij een middelenverbintenis als hij niet alle inspanningen heeft geleverd die konden worden verwacht. Deze termen staan op zich dus los van het gehanteerde prijsmodel (vaste prijs versus tijd- en materiaal) maar kunnen er wel aan gelinkt worden. In de uitgaventoetsing willen we de relevante begrippen verder verduidelijken.

Met deze uitgaventoetsing beogen we de volgende resultaten:

- Een **duidelijk overzicht van de verschillende soorten contractvormen** (op het vlak van verbintenissen en wijze van prijsvaststelling) en hun combinaties met hun respectievelijk economisch en juridisch kader.

- Een **evaluatie van het gebruik** van deze contractvormen in de raamovereenkomsten van Het Facilitair Bedrijf, uitgevoerd over een representatief geheel van contracten. Als representatief voor deze uitgaventoetsing beschouwen we de raamovereenkomsten die
 - o met resultaats- en/of middelenverbintenissen werken of zouden kunnen werken
 - o een grote afname kennen bij Het Facilitair Bedrijf en andere entiteiten zodat verbeteringen ook een voldoende hoog budgettair effect kunnen hebben.

De evaluatie betreft zowel de raamovereenkomsten op zich, maar ook de hierbinnen geplaatste bestellingen en mini-competities en dit voor de fasen ontwerp, plaatsing en uitvoering.

Er zal dus een steekproef binnen de lopende raamovereenkomsten worden uitgevoerd aan de hand van de bovenstaande representativiteitscriteria. Veelal zal het gaan om raamovereenkomsten die naar hun voorwerp ruimte laten voor een diversiteit aan prestaties waardoor beide contractvormen op het niveau van de bestellingen kunnen voorkomen.

Indien de vergelijkingsbasis binnen de steekproef te beperkt zou blijken kunnen er ook raamovereenkomsten van andere entiteiten in het onderzoek worden betrokken.

- Een **instrument** voor de keuze van de meest geschikte contractvorm te ondersteunen.

2. Onderzoeksvraag en subvragen

De onderzoeksvraag wordt als volgt geformuleerd: **op welke manier kan de keuze en toepassing van een specifieke contractvorm in raamovereenkomsten leiden tot een financiële besparing?**

Deze onderzoeksvraag wordt opgedeeld in de volgende subvragen:

1. Welke contractvormen en vormen van prijsvaststelling kunnen worden onderscheiden en worden op dit moment gebruikt in de raamovereenkomsten van de aankoopcentrale?
2. Welke elementen zijn doorslaggevend voor de keuze van de contractvorm en vorm van prijsvaststelling?
3. Wat is de effectiviteit van de verschillende contractvormen en vormen van prijsvaststelling (o.a. op het vlak van tijdigheid, behaald resultaat, uitgaven)? In welke mate voldoet het eindresultaat aan de initiële verwachting (m.a.w. werd het doel van de opdracht behaald binnen de vooropgestelde timing en budgetten) en in welke mate heeft de gekozen contractvorm hier een rol in gespeeld?
4. Welke zijn de kritieke succesfactoren opdat de inzet van een bepaalde contractvorm en de keuze van een bepaalde wijze van prijsvaststelling ook effectief tot een besparing kan leiden?
5. Wat zijn andere relevante factoren (los van de contractvorm) die een significante invloed hebben op de prijzen op het niveau van het raam en op de uitgaven op het niveau van de concrete bestellingen (zoals bv. technische eisen en contractuele- en uitvoeringsvoorwaarden)?
6. Op welke manier kunnen raamovereenkomsten bijgestuurd worden (op het vlak van keuze of toepassing van contractvormen) opdat het gebruik van deze contracten in de toekomst tot budgettaire besparingen kan leiden? Wat is de impact van deze bijstellingen op de effort die geleverd moet worden om van deze overeenkomsten af te nemen?
7. Wat is de invloed van langetermijncontracten (en bijgevolg de langetermijnrelatie met de opdrachtnemers) in de verschillende fasen van een overheidsopdracht en wat is het effect hiervan op de kostprijs?

3. Voorstel onderzoeksmethode

Voor het uitvoeren van de evaluatie, zal er met verschillende onderzoeksmethoden gewerkt worden.

Fase 1: Desk research

In een eerste fase willen we de begrippen definiëren, het juridisch en economisch kader schetsen en inzicht krijgen in de contractvormen en combinaties die gebruikt worden in de raamovereenkomsten van Het Facilitair Bedrijf, zowel in de opdrachtdocumenten van de raamovereenkomst als van de bestellingen. We bakenen het onderzoeksmateriaal af tot opdrachten die door Het Facilitair Bedrijf in de markt gezet werden omdat we van deze opdrachten rechtstreeks over alle opdrachtdocumenten beschikken.

Verder zal er in deze fase ook een literatuuronderzoek gebeuren naar de huidige wetenschappelijke, rechtseconomische inzichten in het gebruik van contractvormen, contractmanagement, suppliermanagement... en de effecten hiervan op de kostprijs, risicoschatting, ... Ook ander relevant materiaal, zoals bijvoorbeeld rapporten van het Rekenhof, kunnen worden meegenomen.

Het eindresultaat van deze fase is een bondig theoretisch overzicht en een geheel van hypothesen die gelinkt zijn aan de bovenstaande onderzoeksvragen en getoetst kunnen worden in de praktijk.

Fase 2: Expertconsultatie

In een tweede fase zullen we de resultaten van de desk research en de opgestelde hypothesen voorleggen aan experts in procurement. We verwachten van deze experts enerzijds feedback over de haalbaarheid en relevantie van de hypothesen, maar anderzijds ook hun inzichten hierover, gebaseerd op hun onderzoeksveld of praktijk. Voor de expertconsultatie kunnen verschillende werkwijzen worden aangewend (o.a. schriftelijke bevraging, interview, focusgroep).

Voorbeelden van experts zijn: procurement professionals (aankopers, leveranciers, juristen, Inspectie van Financiën...), onderzoekers (academici, consultants...), economische experts...

Fase 3: Case studies

In de derde fase zullen we de hypothesen uit fase 1 en de inzichten uit fase 2 toetsen in de praktijk. In deze case studies zullen we onderzoeken op welke manier verbintenissen in opdrachtdocumenten (bestekken raamovereenkomst, offertes, mini-competities, afsprakenkaders, plannen van aanpak...) worden gedefinieerd, wat de achterliggende doelstellingen zijn, wat de verwachtingen zijn, hoe het contractmanagement wordt aangepakt... Hierbij zullen we focussen op raamovereenkomsten en bestellingen op raamovereenkomsten van Het Facilitair Bedrijf die representatief zijn voor het doel van de uitgaventoetsing. Het gaat dus om raamovereenkomsten die met resultaats- en/of middelenverbintenissen werken of zouden kunnen werken en een voldoende grote afname kennen. Aan de hand van de hypothesen en inzichten zal voor de case studies worden nagegaan hoe de keuze en toepassing van de diverse contractvormen tot een mogelijke besparing kan leiden.

Fase 4: Conclusies en aanbevelingen

Tot slot zullen we op basis van de bevindingen uit de vorige fase aanbevelingen en beleidsopties formuleren omtrent de besparingsmogelijkheden bij het gebruik van resultaat- en middelenverbintenissen. Deze aanbevelingen en beleidsopties zullen gebaseerd worden op de onderzochte opdrachten van Het Facilitair Bedrijf, maar breed toepasbaar zijn.

De conclusies en aanbevelingen maken deel uit van het eindrapport.

4. Samenstelling projectgroep

De projectgroep wordt als volgt samengesteld:

- Sarah Moens – hoofd Business School Thomas More hogeschool (voorzitter)
- Pieter-Jan Van Rompaey – begrotingsraadgever Departement Financiën en Begroting:
- Edith Csengö – inkoopmanager Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
- Carl Vranken – afdelingshoofd afdeling Aankoopcentrale en Overheidsopdrachten
- Bart Zoete – teamhoofd Ondersteuning beleid en aankoop
- Anneleen Cosijn – projectleider

5. De budgettaire scope van het onderzoek

In het onderzoek zullen de raamovereenkomsten onderzocht worden die geplaatst worden door Het Facilitair Bedrijf, al dan niet als aankoopcentrale. Van deze raamovereenkomsten kennen we het dossierverloop, beschikken we over de volledige set opdrachtdocumenten en hebben we een inzicht in de geplaatste bestellingen. Zowel opdrachten voor werken als diensten komen aan bod. Opdrachten voor leveringen zijn niet relevant voor de scope van dit onderzoek.

Het onderzoeksmateriaal wordt in principe beperkt tot opdrachten van Het Facilitair Bedrijf. Indien de vergelijkingsbasis binnen de steekproef te beperkt zou blijken kunnen er ook raamovereenkomsten van andere entiteiten in het onderzoek worden betrokken. De aanbevelingen en beleidsopties zullen in elk geval breed toepasbaar gemaakt worden.

In deze uitgaventoetsing zal aandacht gaan naar enerzijds de mogelijke besparingen te wijten aan de keuze en toepassing van diverse contractvormen in de opdrachtdocumenten en bestellingen, en anderzijds ook naar de effort die afnemen van deze raamovereenkomsten met zich meebrengt. Er moet een positief evenwicht zijn tussen de budgettaire besparing en de hiervoor noodzakelijke inzet van andere middelen zoals tijd en personeel.

Een puur cijfermatige, budgettaire doorrekening van deze uitgaventoetsing is moeilijk haalbaar. De besparingen die gerealiseerd kunnen worden door de keuze en toepassing van de contractvorm zijn niet zuiver mathematisch uit te drukken in bijvoorbeeld een daling van de maximale of geraamde waarde van de overheidsopdrachten.

De belangrijkste redenen hiervoor zijn

- de **uitgaven zijn verspreid** over verschillende entiteiten van de Vlaamse overheid. Entiteiten nemen zelfstandig af van de raamovereenkomsten van Het Facilitair Bedrijf of zetten zelf opdrachten in de markt.
- De uitgaven zijn **niet recurrent**. De uitgaven zijn in de eerste plaats afhankelijk van de noden van de entiteiten op dat moment en kunnen zeer sterk variëren in de tijd.
- Een eventuele daling in uitgaven kan aan **diverse redenen** toegeschreven worden en is niet louter en/of rechtstreeks afhankelijk van de keuze en toepassing van de contractvorm.

6. Raming van de kosten voor de uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek zal gecoördineerd worden door Het Facilitair Bedrijf. Voor de uitvoering zal er in de eerste plaats gewerkt worden met eigen personeelsleden. Voor bepaalde onderdelen zal externe expertise aangesproken worden. Het Facilitair Bedrijf is bereid om naast de inzet van haar personeelsleden een budget van 20.000 euro te besteden.

De kosten voor de uitvoering worden als volgt geraamd:

		Berekeningswijze
Forfaitaire vergoeding projectvoorzitter	4.750 euro	De vergoeding bedraagt 3800€ per jaar. De voorzitter wordt aangetrokken voor 15 maanden Cfr. Art. 3/1 §3 BVCO

Jobstudent voor de ondersteuning van de projectleider bij het verzamelen en analyseren van de het onderzoeksmateriaal en het uitvoeren van de eerste fase.	2.783,40 euro	185,56 euro per dag De jobstudent zal 4 weken (+/- 20 dagen) werken gedurende augustus en september, waarvan geschat 15 dagen voor dit project.
Bijkomende externe middelen	12.466,60 euro	Het resterende budget kan gebruikt worden voor ad hoc externe ondersteuning.
Totaalbedrag:	20.000 euro	

7. Timing onderzoek

De planning van het onderzoek ziet er in grote lijnen als volgt uit:

Periode	Activiteiten
Februari 2025 – midden juli 2025	Vorbereiding: - Samenstellen van de projectgroep - Opstellen van het huishoudelijk reglement van de projectgroep - Opstellen van het plan van aanpak - Advies over het plan van aanpak door de Inspectie van Financiën - Goedkeuring van het plan van aanpak door de stuurgroep - Voorleggen van het plan van aanpak aan de Vlaamse Regering
Midden juli 2025 – einde september 2025	Fase 1: Desk research Fase 2: Expertenconsultatie
Oktober 2025 – einde november 2025	Tussentijdse terugkoppeling naar stuurgroep
Oktober 2025 – einde maart 2026	Fase 3: Case studies
April 2026 – einde mei 2026	Fase 4: conclusies en aanbevelingen en opstellen van het eindrapport
Juni 2026	Afsluiting: - Advies over het eindrapport door de Inspectie van Financiën - Goedkeuring van het eindrapport door de stuurgroep - Mededeling van het eindrapport aan de Vlaamse Regering

Er wordt voor, tijdens en na de verschillende fasen op regelmatige basis teruggekoppeld naar de projectgroep.