

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



Zitting 2007-2008

1 juli 2008

**VERSLAG**

– van het Rekenhof –

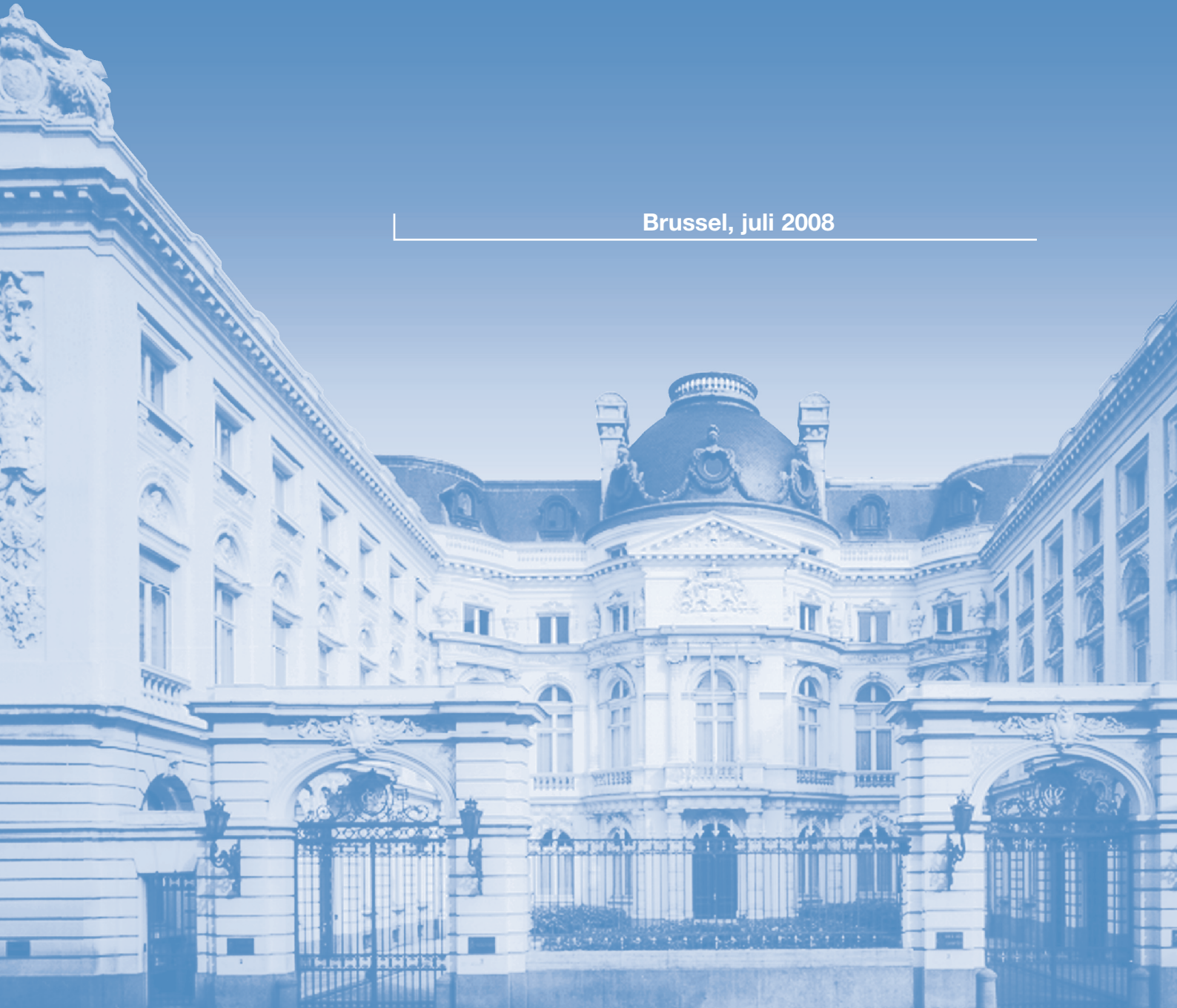
**over de consultancyopdrachten gegund door de kabinetten**

R E K E N H O F

## Consultancyopdrachten gegund door de kabinetten

*Verslag van het Rekenhof  
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, juli 2008



# REKENHOF

## **Consultancyopdrachten gegund door de kabinetten**

*Verslag van het Rekenhof  
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de  
Nederlandse Kamer van het Rekenhof  
op 26 juni 2008

## Inhoud

Bestuurlijke boodschap .....	5
Inleiding .....	6
1    Naleving van de regelgeving bij consultancyopdrachten .....	9
1.1 Algemeen .....	9
1.2 Gunning .....	9
1.3 Rechten en plichten van de partijen .....	11
1.4 Vastlegging en aanrekening .....	12
1.5 Splitsing van de opdrachten .....	14
1.6 Onderhandse verlenging .....	15
1.7 Uitvoeringstermijn .....	16
1.8 Facturatie conform overeenkomst .....	16
1.9 Borgstelling .....	17
1.10 Voorschotten en overhead .....	18
1.11 Betalingstermijn .....	18
1.12 Kostprijs .....	19
2    Rapportering over consultants en experts .....	20
2.1 Protocol tussen parlement en regering .....	20
2.2 Consultancyopdrachten .....	20
2.3 Algemene analyse van de rapportering .....	21
2.4 Gevolgen van de afschaffing artikel 8 van het kabinetsbesluit ..	22
2.5 Verband tussen consultancy en experts .....	22
3    Respons op de aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsdienst .....	23
4    Conclusies .....	24
5    Aanbevelingen .....	25
6    Reactie van de minister-president .....	26
7    Bijlage 1: Antwoord van de minister-president .....	27

## Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof onderzocht de consultancyopdrachten die de kabinetten hebben gegund tussen 22 juli 2004 en 31 december 2007. Op basis van artikel 8 van het kabinetsbesluit mochten kabinetten expertise via consultancy aantrekken. Bij de gunning van die opdrachten bleek de vertrouwensband tussen een minister en zijn consultant op gespannen voet te staan met het principe van de mededinging. Door artikel 8 met ingang van 1 januari 2008 te schrappen, is de Vlaamse Regering tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsdienst. Het Rekenhof wijst de kabinetten erop dat zij bij het sluiten en uitvoeren van contracten altijd de wetgeving overheidsopdrachten, rijkscomptabiliteit en motivering bestuurshandelingen dienen na te leven.

Het protocol tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering, dat een jaarlijkse rapportering over consultants, experts en kabinetsmedewerkers voorschrijft, moet worden aangepast aan de gewijzigde situatie. Omwille van de transparantie in de kabinetssamenstelling is een betere afstemming van het protocol op het kabinetsbesluit wenselijk.

## Inleiding

### *Juridisch kader*

Kabinetten bestaan in essentie uit de persoonlijke raadgevers van een minister en hun administratieve en logistieke ondersteuning. Hun organisatie is vastgelegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2001 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering (verder afgekort tot: kabinetsbesluit). Artikel 7 en 8 van het kabinetsbesluit slaan op de stafleden. Artikel 7 gaat over de klassieke raadgevers. Zij worden opgenomen in de telling van het aantal kabinetsleden. Met artikel 8 werd voor het eerst toegelaten dat een minister een beroep doet op experts voor in de tijd beperkte opdrachten of voor specifieke opdrachten. De experts worden gedetacheerd of aange-steld en tellen niet mee voor de berekening van het maximaal aantal kabinetsleden. Op 19 oktober 2001<sup>(1)</sup> werd artikel 8 uitgebreid met de mogelijkheid expertise via consultancy aan te trekken. Op 23 november 2007<sup>(2)</sup> besliste de Vlaamse Regering artikel 8 met ingang van 1 januari 2008 te schrappen, dit ter uitvoering van de aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsdienst in zijn verslag van 9 oktober 2007.

Eenzijds zijn de consultancyopdrachten, net als de andere opdrachten gegund door de kabinetten, onderworpen aan de wetgeving op de overheidsopdrachten, die onder meer de naleving van het mededingings-principe oplegt. Anderzijds heeft de plaats van artikel 8 in het kabinetsbesluit onder hoofdstuk II (samenstelling van de kabinetten), afdeling 2 (stafleden), tot gevolg dat experts en consultants voor de uitvoering van hun opdracht worden beschouwd als volwaardige kabinetsleden. Bovendien aanvaardt de rechtspraak van de Raad van State de noodzaak van een vertrouwensband tussen de minister en zijn kabinetsleden. Het is evident dat een spanningsveld bestaat tussen de mededinging en de vertrouwensband van een minister met zijn consultants.

De Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement hebben op 17 april 2001 een protocol gesloten waarin de regering zich ertoe verbindt elk jaar uiterlijk op 1 maart aan het parlement een overzicht te bezorgen van alle kabinetsmedewerkers op 31 december van het voorgaande jaar. Het overzicht vermeldt ook de experts, de consultancyopdrachten en de kabinetsleden die het kabinet hebben verlaten tijdens het voorbije kalenderjaar.

---

<sup>1</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2001 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2001 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering.

<sup>2</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 23 november 2007 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2001 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering.

### *Aanleiding en onderzoeksdomein*

Op 4 oktober 2007 vroeg een lid van het Vlaams Parlement aan alle ministers een overzicht van de gegunde consultancyopdrachten tussen 22 juli 2004 en 28 september 2007. De minister-president gaf op 6 november 2007 een antwoord voor de volledige regering. Op 28 november 2007 diende hetzelfde lid een motie in om het Rekenhof de toekenning van experten- en consultancyopdrachten door de ministeriële kabinetten te laten onderzoeken<sup>(3)</sup>. Naar aanleiding van de motie stelde de voorzitter van het Vlaams Parlement op 4 december 2007 en 4 januari 2008 vragen aan het Rekenhof. Op 22 januari 2008 deelde het Rekenhof de voorzitter mee dat het een onderzoek zou voeren naar de consultancyopdrachten die door de kabinetten werden gegund vanaf 22 juli 2004. Het onderzoek werd aangekondigd bij alle Vlaamse ministers op 19 februari 2008.

De functie van consultant wordt niet gedefinieerd in het kabinetsbesluit. In dit onderzoek is een consultant een natuurlijk persoon of rechtspersoon die overeenkomstig artikel 1 van het kabinetsbesluit advies verleent of studies maakt. Zijn advies of studies hebben in het bijzonder betrekking op de functionele bevoegdheden van de minister, het beleidsondersteunend werk van de administratie of de aangelegenheden die invloed kunnen uitoefenen op het algemeen beleid van de Vlaamse Regering of op de werkzaamheden van het Vlaams Parlement. In tegenstelling tot een expert, die wordt aangetrokken via aanstelling of detachering, wordt een consultant aangetrokken via een overeenkomst voor het leveren van diensten.

Dit onderzoek beperkt zich tot de consultancyopdrachten gegund door de tien Vlaamse kabinetten en aangerekend op de kredieten van de algemene werkingskosten van de Vlaamse Regering (programma 01.1, basisallocatie 12.01) of op de kabinetskredieten (programma's 02.0 tot 02.9, basisallocatie 12.19). Het omvat de contracten die zijn gegund door de Vlaamse kabinetten<sup>(4)</sup> tussen 22 juli 2004 (het begin van de huidige legislatuur) en tot 31 december 2007 (de schrapping van artikel 8 van het kabinetsbesluit). Het laatste contract eindigde op 5 januari 2008.

### *Onderzoeksvragen en -methode*

Het Rekenhof ging uit van de volgende onderzoeksvragen:

1. Wordt de regelgeving nageleefd bij de gunning en uitvoering van de consultancyopdrachten?

<sup>3</sup> Stuk 1456 (2007-2008) – Nr. 1, 28 november 2007.

<sup>4</sup> De opdracht gegund en beheerd door de federale regering aan een zakenbank in het kader van een overnamebod wordt om die reden buiten het onderzoek gelaten. Het Vlaams en het Waals Gewest hebben elk een deel van de kosten verbonden aan de opdracht betaald.

2. Wordt het protocol van 17 april 2001 tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering nageleefd, in het bijzonder de bepalingen over de consultancyopdrachten?
3. Welk gevolg geeft de Vlaamse Regering aan de aanbevelingen van de ombudsdienst?

Het normenkader bestaat uit de wetgeving op de overheidsopdrachten, de wetgeving op de rijkscomptabiliteit, het protocol tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering van 17 april 2001, het verslag van de ombudsdienst van 9 oktober 2007, het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2001 en de omzendbrief VR 2004/22 van 10 december 2004.

Voor de eerste onderzoeksvraag spoorde het Rekenhof in de betrokken basisallocaties de consultancyopdrachten op en onderzocht het of de wetgeving op de overheidsopdrachten en de rijkscomptabiliteit werd nageleefd. Om de tweede onderzoeksvraag te beantwoorden werden de jaarlijkse overzichtslijsten van de kabinetsmedewerkers vergeleken met het voornoemde antwoord van de minister-president en met eigen gegevens. Voor de derde onderzoeksvraag werd de reactie van de Vlaamse Regering getoetst aan de aanbevelingen van de ombudsdienst.



# 1 Naleving van de regelgeving bij consultancy-opdrachten

## 1.1 Algemeen

In de onderzochte periode hebben de kabinetten 68 consultancyopdrachten<sup>(5)</sup> gegund. Alle opdrachten werden gegund via de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking of op aangenomen factuur. De grote meerderheid sloeg op het inhuren van juridische diensten<sup>(6)</sup>. Bijna de helft van de opdrachten werd uitdrukkelijk gekaderd binnen artikel 8 van het kabinetsbesluit.

Naargelang van de minister werd in mindere of meerdere mate een beroep gedaan op consultancy. Bij 5 ministers werden geen of maximaal 2 consultancyopdrachten gegund. Drie ministers schreven 4 tot 6 opdrachten uit, 2 ministers meer dan 10. Van de 68 opdrachten waren er 26 waarvan de kostprijs lager lag dan 5.500 euro. In totaal is een bedrag van 1.727.182,15 euro betaald aan consultancyopdrachten.

Ook de facturatie en duur van de opdrachten verschilde. De facturatie verliep hetzij op basis van de gepresteerde tijd, hetzij via een forfait per maand<sup>(7)</sup>. Van de 68 opdrachten waren er 10 langlopend (1 jaar of langer, inclusief verleningen), gegund door 5 ministers. De facto werken 2 ministers voor het grootste deel van hun juridische adviezen met een langetermijnovereenkomst. Bij beide ministers werden de opdrachten uitgevoerd door dezelfde dienstverlener.

## 1.2 Gunning

In principe dienen overheidsopdrachten te worden gegund met een aanbesteding of offerteaanvraag. De onderhandelingsprocedure met of zonder bekendmaking is een uitzonderingsprocedure. Zij wordt toegela-

---

<sup>5</sup> Dit zijn de opdrachten vermeld in het antwoord van de minister-president, aangevuld met 5 kleine opdrachten voor een totaal bedrag van 5.140,85 euro die niet werden vermeld in het antwoord.

Eén minister sloot een opdracht af bestaande uit twee delen. Voor het eerste deel diende onmiddellijk een advies te worden verstrekt. Voor het tweede deel kon de minister naargelang er nieuwe vragen rezen, nieuwe opdrachten toekennen. Dat gebeurde tweemaal. In de rapportering – en dus ook in de telling – werden die drie opdrachten apart opgenomen. In de rest van het onderzoek wordt de opdracht als één geheel beschouwd.

<sup>6</sup> Categorie 21 van bijlage 2 bij de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

<sup>7</sup> Voor maanden waarin geen prestaties werden geleverd, zijn ook geen facturen ingediend.

ten<sup>(8)</sup> voor opdrachten die een beperkt bedrag vertegenwoordigen of voor opdrachten met specifieke randvoorwaarden. Het principe dat zo mogelijk de markt wordt geconsulteerd, blijft van toepassing.

Overeenkomstig de principes van goed bestuur en de motiveringsplicht<sup>(9)</sup> moet in ieder geval worden verantwoord waarom werd gekozen voor de onderhandelingsprocedure en geen beroep werd gedaan op de mededinging. Ook de gunningsbeslissing moet worden gemotiveerd.

Bij zijn onderzoek kwam het Rekenhof tot de volgende bevindingen.

- Meestal werd de toepassing van de onderhandelingsprocedure niet<sup>(10)</sup> of onvoldoende<sup>(11)</sup> gemotiveerd. In vier gevallen was sprake van een verkeerde motivering. Twee keer werd gemotiveerd dat de opdracht onder een grensbedrag bleef (artikel 17, §2, 1°, a), maar ging het om verlengbare opdrachten en overschreed de kostprijs verbonden aan de maximale periode dat grensbedrag. Twee keer werd ten onrechte technische of artistieke specificiteit (artikel 17, §2, 1°, f) ingeroepen.
- Meestal werd geen beroep gedaan op de mededinging, doorgaans zonder motivering. Tijdens dit onderzoek wezen de kabinetten er vaak op dat er een vertrouwensband nodig is tussen minister en dienstverlener. Motivering blijft echter ook dan verplicht. Bovendien werd de vertrouwensband in geen enkel geval bij de selectie- of gunningscriteria opgenomen.
- Slechts bij twee ministers is het de regel dat een gemotiveerde gunningsbeslissing wordt opgemaakt. Bij de anderen gebeurt dat maar uitzonderlijk.

Slechts bij zeven contracten werd een beroep gedaan op de mededinging, maar die marktconsultatie verliep niet altijd zoals het hoort.

- Bij één opdracht werd alleen pro forma een marktconsultatie georganiseerd.
- In drie gevallen<sup>(12)</sup> was de tijd om een offerte in te dienen heel kort, hoewel het ging om langdurige opdrachten (één of twee jaar, met

---

<sup>8</sup> Artikel 17 van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

<sup>9</sup> Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

<sup>10</sup> Met uitsluiting van opdrachten die op aangenomen factuur kunnen worden gegund, gaat het om negentien opdrachten.

<sup>11</sup> Zes opdrachten waarbij alleen wordt verwezen naar artikel 17 of artikel 17 §2 van de wet. De verwijzing moet gedetailleerder zijn.

<sup>12</sup> Opdracht 1: 3 prijsaanvragen respectievelijk op dag 1, dag 3 en dag 7, aanvang opdracht en ondertekening overeenkomst op dag 9.  
Opdracht 2: 3 prijsaanvragen op dag 1, opdracht vangt op dag 3, ondertekening overeenkomst op dag 37.

mogelijke verlengingen). Bij één ervan werden drie advocaten gecontacteerd, waarvan twee actief voor hetzelfde kantoor. Bij een ander geval hield de opdrachtnemer al een voordracht op de dag waarop de opdracht van start ging. De geselecteerde consultant werd bovendien vroeger gecontacteerd dan de twee andere kandidaten.

- In één dossier werd de consultant niet alleen vroeger gecontacteerd, maar werd de prijsofferte ook één dag vroeger ontvangen op het kabinet dan gevraagd. In dat dossier werd volgens de gemotiveerde gunningsbeslissing de kandidaat geselecteerd omdat hij goedkoper is en meer ervaring heeft in de sector. Voor het criterium kostprijs was de gekozen inschrijver echter 52% duurder dan de andere kandidaat (78.650 euro tegenover 52.840 euro).

### 1.3 Rechten en plichten van de partijen

Behoorlijk bestuur impliceert dat rechten en plichten van de partijen gekend zijn door duidelijke afspraken te maken die schriftelijk worden vastgelegd en dat volledige dossiers worden samengesteld en behouden. Een goede documentatie is onontbeerlijk voor een goed verloop van de opdracht, de verantwoording ervan en controle erop.

Voor verscheidene contracten zijn geen volledige dossiers meer beschikbaar op de kabinetten. Contracten onder de 5.500 euro kunnen conform de wetgeving op de overheidsdrachten worden betaald op aangenomen factuur. Meestal is alleen die factuur beschikbaar, over de toekenning en de modaliteiten van die opdrachten is niets terug te vinden. Bijgevolg zijn de rechten en plichten van de partijen niet altijd meer te achterhalen. In die omstandigheden is een controle op het correcte verloop van de opdracht en de naleving van de regelgeving niet meer mogelijk. Het is evenmin mogelijk na te gaan wie de opdracht heeft gund.

De problematiek van een onvoldoende gestoffeerd betalingsdossier is niet nieuw. In de loop van 2007 heeft het Rekenhof afspraken gemaakt met de cel Beheer Kabinetskredieten om de situatie te normaliseren.

Het onderzoek leidde tot de volgende bevindingen:

- Bij enkele contracten werden wijzigingen aan de opdrachten niet schriftelijk vastgelegd. Het ging om gevallen van verlenging van de opdracht<sup>(13)</sup>, vroegtijdige stopzetting<sup>(14)</sup> en langdurige afwezigheid van de dienstverlener<sup>(15)</sup>.

---

Opdracht 3: 3 prijsaanvragen op dag 1, aanvang opdracht en ondertekening overeenkomst 2 dagen eerder.

<sup>13</sup> Twee opdrachten waar geen addendum werd opgemaakt voor de derde jaargang van de overeenkomst.

- Sommige contracten leggen geen plafond op voor de kostprijs van de opdracht. Soms is er de facto geen plafonnering omdat een nieuwe overeenkomst wordt afgesloten zodra het afgesproken aantal werkuren wordt bereikt.
- Sommige contracten bepalen dat de opdrachtgever (vergaeder)lokalen ter beschikking stelt, zonder dat een plafondbedrag wordt opgenomen of wordt gespecificeerd dat het om lokalen in het kabinet gaat.
- Twee overeenkomsten bepalen dat de resultaten van de werkzaamheden alleen door de minister mogen worden gebruikt. Dat is niet gepast, aangezien de Vlaamse Gemeenschap de opdracht heeft betaald.
- Als op 14 februari 2006 een prijsaanvraag wordt uitgeschreven voor een opdracht die aanving op 1 februari 2006, is sprake van een periode waarin de rechten en plichten van de partijen niet waren gekend.
- Niet alle overeenkomsten zijn gedateerd en ondertekend.
- In één overeenkomst is sprake van een raming van de kostprijs per uur.
- Als bij de opmaak van een bestek inspiratie wordt gezocht in een federaal bestek, dient het volledig te worden aangepast aan de situatie van de Vlaamse overheid<sup>(16)</sup>.

#### 1.4 Vastlegging en aanrekening

De uitgaven voor consultancy moeten binnen de budgettaire grenzen vallen. Conform artikel 48 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit ziet de controleur van de vastleggingen erop toe dat de begrotingskredieten niet worden overschreden. Daartoe bepaalt artikel 49 van dezelfde wetten dat van contracten en overeenkomsten voor levering van diensten geen kennis wordt gegeven vooraleer de controleur van de vastleggingen de contracten of overeenkomsten heeft geïnspecteerd. Voor kleine opdrachten<sup>(17)</sup> geldt een vrijstelling van die verplichting.

Nagenoeg alle opdrachten boven het grensbedrag werden laattijdig vastgelegd doordat de cel Beheer Kabinetskredieten laattijdig werd gevraagd voor de vastlegging te zorgen. Bij een deel van de opdrachten was de vastlegging ontoereikend om de aangegane verplichtingen vol-

---

<sup>14</sup> Twee opdrachten.

<sup>15</sup> Eén opdracht.

<sup>16</sup> Een bestek bepaalde onder meer dat een laattijdige uitvoering van de opdracht een belangrijk nadeel voor de Belgische Staat met zich brengt.

<sup>17</sup> Tot 31 december 2006 lag de grens op 7.500 euro, sinds 1 januari 2007 bedraagt de grens 9.000 euro.

ledig te betalen<sup>(18)</sup>. Bij vier opdrachten werd helemaal geen vastlegging genomen en werd alles betaald via geldvoorschotten. Voor een andere opdracht werd na negatief advies van de Inspectie van Financiën geen vastlegging genomen. Die opdracht van 1 januari 2007 tot 31 december 2007 is wel uitgevoerd. Er wordt nu gezocht naar een oplossing voor de betaling van de prestaties.

Een opdracht waarvoor een vastlegging is vereist, moet volledig worden betaald ten laste van die vastlegging, zo nodig moet de vastlegging worden verhoogd. Bij bepaalde contracten<sup>(19)</sup> verliepen de betalingen echter deels via geldvoorschotten.

Een vastlegging krijgt naast een nummer een omschrijving mee. In drie gevallen was er geen overeenstemming tussen de omschrijving en de uit te voeren opdracht.

De kabinetten en de cel Beheer Kabinetskredieten houden geen rekening met de duurtijd van de opdracht en leggen slechts middelen vast om de prestaties tot eind december van het lopende jaar te betalen. Dat gebruik zorgt er bij verlengde opdrachten voor dat een vastlegging wordt genomen voor het nog niet vastgelegde deel van de oude opdracht samen met het deel van de nieuwe opdracht dat in het lopende jaar zal worden uitgevoerd. Dat betekent dat de kabinetten zich verbonden hebben tot bepaalde uitgaven, zonder dat daar een onvoldoende reservering van middelen tegenoverstaat.

Een contract gesloten door één minister vormt een uitzondering op die regel. De vastleggingen hadden betrekking op de correcte periodes. De aanrekening van de facturen op de vastleggingen was echter niet correct. Bij drie andere contracten stelde het Rekenhof vast dat prestaties werden aangerekend die niet onder de betrokken opdracht vallen.

Voor zes opdrachten werd de uitgave geheel of gedeeltelijk aangerekend op een verkeerd begrotingsjaar.

Tot en met 2004 werden de consultancyopdrachten centraal aangerekend<sup>(20)</sup>. Vanaf 2005 werd geopteerd voor een decentrale aanrekening

---

<sup>18</sup> Splitsing van de vastlegging over 2 begrotingsjaren, vastlegging voor 3 maand bij een opdracht voor 24 maand, vastlegging tot einde jaar in plaats van tot einde overeenkomst, vastlegging voor 1 jaar bij een opdracht voor meer dan 3 jaar.

<sup>19</sup> Het gaat om de vereffening van vervoerkosten in dienstopdracht, buitencontractuele onkostenvergoeding (is inmiddels terugbetaald), meerprestaties ten opzichte van de initiële inschatting, eerste maandbetaling in een jaarcontract, één betaling bij een tweejarige overeenkomst.

<sup>20</sup> Programma 01.10 Algemene werkingskosten (van de Vlaamse Regering), Basisallocatie 12.01 Allerhande uitgaven in het kader van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2001.

op de werkingskosten van ieder kabinet<sup>(21)</sup>. Dat houdt in dat overeenkomsten afgesloten in 2004 of opdrachten die aanvingen uiterlijk op 1 januari 2005 moesten worden aangerekend op programma 01.10, basisallocatie 12.01. Drie opdrachten wijken daarvan af.

Ten laste van begrotingsjaar 2004 werden op de specifieke basisallocatie voor de consultancyopdrachten (programma 01.10, basisallocatie 12.01) uitgaven aangerekend die bij een andere basisallocatie thuishoren<sup>(22)</sup>. Het gaat om de reiskosten van een medewerker van een ex-minister<sup>(23)</sup>, een communicatietraining van een minister en de ondersteuning door HRM-specialisten bij de aanwerving van kabinetsleden bij het begin van de legislatuur.

### 1.5 Splitsing van de opdrachten

Naargelang van de aard en het bedrag van de opdracht voorziet de regelgeving in een aangepaste behandeling van de opdracht. Artikel 54 en 120 van het KB van 8 januari 1996<sup>(24)</sup> verbieden respectievelijk voor dienstenopdrachten en voor opdrachten gegund met de onderhandelingsprocedure dat de opdrachten worden gesplitst om te ontsnappen aan de grensbedragen.

Door een raamovereenkomst<sup>(25)</sup> af te sluiten kan een kabinet de voorwaarden vastleggen van opdrachten die schriftelijk zullen worden gegund in een bepaalde periode. Met de overeenkomst kunnen rechten en plichten<sup>(26)</sup> van kabinet en consultant voor langere periode worden vastgelegd, wat de administratieve last bij de deelopdrachten tot een minimum beperkt.

---

<sup>21</sup> Programma's 02.00 tot 02.90, basisallocatie 12.19 Werkingskosten van het kabinet.

<sup>22</sup> Die uitgaven werden voor de rest van het onderzoek buiten beschouwing gelaten.

<sup>23</sup> Artikel 14 van het kabinetsbesluit.

<sup>24</sup> Het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken.

<sup>25</sup> In een raamovereenkomst worden tussen aanbestedende overheid en één of meer dienstverleners de voorwaarden bepaald, met name inzake de prijzen en in voorkomend geval de beoogde hoeveelheden van opdrachten die zullen worden gegund in de loop van een bepaalde periode.

<sup>26</sup> Zo kan in het raamcontract een bepaling van niet-exclusiviteit opgenomen worden om het kabinet de mogelijkheid te geven niet beschikbare juridische specialisatie elders in huren en om voor grote opdrachten eventueel een apart beroep te doen op de mededinging.

Twee kabinetten deden tot 31 augustus 2007 vaak een beroep op dezelfde consultant voor hun juridische ondersteuning<sup>(27)</sup>. Zij hebben geen gebruik gemaakt van een raamovereenkomst<sup>(28)</sup>. Bij het convenant gesloten door het eerste kabinet op 31 maart 2006 was eind augustus 2006 de afgesproken werklast bereikt. Nadien werd de opdracht feitelijk voortgezet tot eind augustus 2007 door iedere maand nieuwe opdrachten te gunnen op aangenomen factuur. Bij het andere kabinet gingen drie opdrachten gesloten in 2006 door nadat de voorziene werklast was bereikt en werden de prestaties aangerekend als aparte punctuele adviezen.

### 1.6 Onderhandse verlenging

Artikel 17, §2, 2°, b, van de wet op de overheidsopdrachten legt voorwaarden op aan de verlenging van een bestaande opdracht via de onderhandelingsprocedure. De voorwaarden zijn dat:

- de initiële opdracht moet zijn gegund na aanbesteding of offerteaanvraag;
- de mogelijkheid tot verlenging al bij de inschrijving voor de initiële opdracht werd vermeld;
- de laatste verlenging gebeurt binnen een periode van drie jaar na de initiële gunning.

Zeven contracten die werden gegund via de onderhandelingsprocedure bevatten onterecht een bepaling die een verlenging van de opdracht mogelijk maakt. Vier ervan laten toe dat de verlenging na de periode van drie jaar plaatsvindt. Bij zes van de zeven contracten werd de opdracht effectief één of meerdere keren verlengd.

Bij een ander contract werden de bepalingen van artikel 17, §2, 2°, b, tweemaal geschonden. Ten eerste voorzag de initiële overeenkomst niet in de verlenging en ten tweede werd ze gegund via de onderhandelingsprocedure.

---

<sup>27</sup> Zowel punctuele (spoed)adviezen als decretaal en reglementair werk. Vanaf 1 september 2007 is de consultant raadgever geworden op een van de kabinetten.

<sup>28</sup> Eén van de kabinetten had gedurende acht maanden een raamovereenkomst, zij het dat de overeenkomst niet tot stand kwam na marktconsultatie en dat de deelopdrachten niet schriftelijk werden gegund.

## 1.7 Uitvoeringstermijn

Ieder contract dient een duidelijke uitvoeringstermijn vast te stellen<sup>(29)</sup>. Dit is des te meer het geval voor spoedadviezen. Een aantal opdrachten heeft de betekenisloze uitvoeringstermijn *tot einde opdracht* of *tot oplevering*. Twee contracten eindigen als de afgesproken opdrachten zijn uitgevoerd of als de geraamde workload wordt bereikt. Eén contract heeft geen uitvoeringstermijn. Eén overeenkomst bevatte wel een duidelijke uitvoeringstermijn, maar die werd overschreden. Het betrokken kabinet wees het trage politieke overleg aan als oorzaak. Een andere overeenkomst bepaalde dat de uitvoeringstermijn liep van 13 januari tot 28 februari 2006. Uit de prestatiestaat blijkt echter dat de laatste vergadering over de opdracht plaatsvond op 21 maart 2006.

De uitvoering kan geen aanvang nemen vóór een overeenkomst is afgesloten. Vijf opdrachten vangen aan vóór de ondertekening van de overeenkomst. Bij één van die overeenkomsten met ingang van 1 februari 2006 werd de prijsaanvraag pas op 14 februari 2006 verstuurd. Bij een andere overeenkomst die dateert van 28 december 2004 voor prestaties te leveren vanaf 1 januari 2005, werd de offerte pas ontvangen op 12 januari 2005. Een derde overeenkomst werd gesloten op 1 januari 2005 voor prestaties te leveren vanaf dezelfde datum, de prijsvraag werd verstuurd op 3 januari 2005.

Bij sommige opdrachten worden prestaties aangerekend, die werden geleverd voorafgaand aan de periode bepaald in de overeenkomst. Zo werden voor een opdracht voor communicatieadvies met ingang van 1 januari 2007 tijdens de maand december 2006 al prestaties gefactureerd en betaald via de geldvoorschotten. Ook voor een overeenkomst voor juridisch advies in een PPS-dossier werden al prestaties aangerekend vanaf 2 december 2005, hoewel de overeenkomst dateert van 13 december 2005.

## 1.8 Facturatie conform overeenkomst

Artikel 8 van de wet<sup>(30)</sup> bepaalt dat betalingen alleen gedaan mogen worden voor verstrekte en aanvaarde diensten. Dit impliceert dat enkel binnen het contract gevraagde prestaties aanvaard kunnen worden. Bij enkele contracten werden prestaties gevorderd en betaald die niet onder de opdracht vallen. Zo werden voor een overeenkomst van bijstand en adviesverlening aan een minister prestaties voor de periode januari en februari 2007 in rekening gebracht in verband met verkiezingsteksten

<sup>29</sup> Artikel 69, §3, van de bijlage bij het KB van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en concessies voor openbare werken stelt dat “de uitvoeringstermijnen hetzij in kalenderdagen, -weken, -maanden worden bepaald of van datum tot datum. ...”

<sup>30</sup> Wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.



en een opleiding outlook. Voor meerdere andere opdrachten bij een minister werden prestaties voor één bevoegdheidsdomein aangerekend op contracten voor een ander bevoegdheidsdomein.

Één overeenkomst bepaalt dat de facturatie maandelijks zal gebeuren op basis van een prestatiestaat, met vermelding van de gepresteerde mensdagen. Alleen de laatste vijf van zestien facturen vermelden de gepresteerde mensdagen. Bij dezelfde overeenkomst is feitelijk een uurprijs afgesproken van 152,88 euro<sup>(31)</sup>. Zeker voor de laatste vijf facturen is 185 euro per uur aangerekend.

Een andere overeenkomst bestond uit twee delen: enerzijds een juridisch advies tegen een vaste prijs en anderzijds naargelang de behoeften van het kabinet ad-hocadvies tegen een vaste uurprijs afhankelijk van de kwalificaties van de ingezette juristen. Er werden twee ad-hocadviezen gevraagd. Beide ereloonstaten gaven niet aan wie de prestaties had uitgevoerd. De tweede ereloonstaat werd na vragen van het Rekenhof in 2006 verminderd wegens een foute toerekening van het afgesproken tarief per personeelscategorie en het schrappen van kosten die reeds opgenomen waren in het uurtarief.

## 1.9 Borgstelling

Voor opdrachten waarvan het bedrag hoger ligt dan 22.000 euro, zijn de algemene aannemingsvoorwaarden (AAV)<sup>(32)</sup> van toepassing. Artikel 5 van de AAV bepaalt dat een borgtocht moet worden gesteld, tenzij:

- de uitvoeringstermijn niet meer dan dertig kalenderdagen bedraagt;
- de opdracht slaat op financiële of juridische diensten.

Als de borgtocht niet of laattijdig wordt gesteld, schrijft artikel 6 van de AAV een boete voor van 0,02% van de oorspronkelijke aannemingsom per dag vertraging.

Voor slechts vier van de onderzochte contracten was een borgtocht verschuldigd. In drie gevallen werd geen borgtocht gesteld, in één geval was de borgstelling laattijdig. Er werd nooit een boete<sup>(33)</sup> wegens laattijdige borgstelling ingehouden.

---

<sup>31</sup> 5.000 euro per maand te vermeerderen met 6% kosten en 8 uur prestaties per kalenderweek.

<sup>32</sup> Bijlage bij het KB van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en concessies voor openbare werken.

<sup>33</sup> Verschuldigde boetes van 1.012,50 euro, 1.080,00 euro, 1.024,12 euro en 283,36 euro.

### 1.10 Voorschotten en overhead

Het principe dat betalingen pas mogen gebeuren na aanvaarde en verstrekte diensten, is opgenomen in artikel 8 van de wet op de overheidsopdrachten. Bij twee contracten met universiteiten werd met voorschotten gewerkt: in het ene geval een eenmalig voorschot van 58%, in het tweede geval twee schijven van respectievelijk 50% en 40%.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 1993<sup>(34)</sup> legt voor overhead een plafond op van 10% in de totale kost voor de uitvoering van een opdracht door universiteiten. Bij één van de opdrachten werd echter een overhead van 17% opgenomen in de overeenkomst<sup>(35)</sup>. Bij de andere opdracht is de overhead na het advies van de Inspectie van Financiën over de ontwerpovereenkomst verminderd van 17% tot 10%.

### 1.11 Betalingstermijn

Artikel 15 van de AAV bepaalt de betalingstermijn van overheidopdrachten. Voor dienstenopdrachten is de betalingstermijn 50 kalenderdagen vanaf de beëindiging van de keuringsformaliteiten en na ontvangst van de factuur. Uitzonderingen vormen de opdrachten van minder dan 5.500 euro, waarop de factuurvoorwaarden van toepassing kunnen zijn.

Twee contracten bevatten onterecht een kortere betalingstermijn, respectievelijk onmiddellijk betaalbaar en 10 dagen na ontvangst van de factuur. Eén contract schrijft onmiddellijke betaling voor bij de eerste schijf en een termijn van vijftien dagen bij de oplevering van het eindrapport. Bij een andere opdracht werd al in het bestek een betalingstermijn van 30 kalenderdagen opgenomen.

Van een vijftiental opdrachten bevat de overeenkomst geen bepaling omtrent de betalingstermijn, maar de factuur wel. De betalingstermijn varieert van onmiddellijke betaling tot 30 dagen. Eén opdracht heeft naargelang van de factuur een betalingstermijn tussen 10 en 40 dagen. De bepalingen van artikel 15 van de AAV hebben echter voorrang op de factuurbepalingen.

Het Rekenhof heeft onderzocht of de betalingstermijn van 50 kalenderdagen na ontvangst van de factuur werd gerespecteerd. Daartoe werd voor de betalingen ten laste van de vastleggingen uitgegaan van de gewenste betaaldatum op de ordonnantie. Voor de uitgaven via de geldvoorschotten werd de effectieve betaaldatum gebruikt. Als de ont-

<sup>34</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 1993 tot regeling van de vergoeding van de centrale beheerskosten en de algemene exploitatiekosten van de universiteiten, verbonden aan de uitvoering van wetenschappelijke activiteiten die door de Vlaamse Gemeenschap worden gefinancierd.

<sup>35</sup> Voor deze opdracht resulteert een verlaging van de overhead tot 10% in een verlaging met 3.201 euro van de kost verbonden aan de opdracht.

vangstdatum van de factuur niet bekend was, werd de factuurdatum genomen voor de berekening. In de gevallen waar de ontvangstdatum wel gekend was, lagen er gemiddeld 6,5 dagen tussen opmaak factuur en ontvangst factuur. Van de 299 onderzochte betalingen werden er 283 betaald (ruim) voor het verstrijken van de betalingstermijn. De resterende 16 betalingen werden gemiddeld 64,3 dagen te laat betaald, inclusief twee betalingen met een vertraging van meer dan 200 dagen. Zonder die twee extremen zakt de gemiddelde achterstand tot 38,0 dagen.

### 1.12 Kostprijs

Consultancy mag niet meer kosten dan de gangbare marktprijs. Het Rekenhof ging na of de kosten redelijk zijn in verhouding tot de geleverde prestatie. In het kader van beter bestuurlijk beleid zijn de departementen naar voren geschoven voor de beleidsmatige ondersteuning van de minister<sup>(36)</sup>. Het Rekenhof doet geen uitspraak over de vraag of de consultancyopdrachten door de kabinetten of door de departementen moeten worden gegund. Die keuze is een beleidskwestie.

Het grootste deel van de opdrachten kosten tussen 500 en 800 euro per dag (acht uur). De vier hoogste dagprijzen bedragen 2.000 euro<sup>(37)</sup>, 1.815 euro<sup>(38)</sup>, 1.526,40 euro<sup>(39)</sup> en 1.480 euro<sup>(40)</sup>. Het gaat om ongeveer 10% van het aantal contracten die ongeveer 25% van de uitgaven vertegenwoordigt. Een algemene prijsvergelijking van de consultancyopdrachten gegund door de kabinetten met die gegund door de administraties brengt geen beduidende verschillen aan het licht.

Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat sommige kleine opdrachten tegen globale prijs werden gegund, waardoor de dagprijs niet kon worden bepaald. Rekening houdend met de omvang van opdrachten zijn ook daar geen abnormaal hoge prijzen betaald.

De prestaties worden verantwoord door het overgelegde advies of rapport en door prestatiestaten. Het Rekenhof heeft geen opmerkingen bij die verantwoordingen. Voor een specifiek contract gegund aan een adviesbureau is het net als de Vlaamse Ombudsdienst bereid aan te nemen dat meer prestaties werden geleverd dan de gevonden documenten aantonen.

---

<sup>36</sup> Artikel 4 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

<sup>37</sup> Twee contracten.

<sup>38</sup> Eén contract.

<sup>39</sup> Eén contract.

<sup>40</sup> Twee contracten.

## 2 Rapportering over consultants en experts

### 2.1 Protocol tussen parlement en regering

Zoals eerder vermeld, bezorgt de regering uiterlijk op 1 maart aan het parlement een overzicht van alle kabinetsmedewerkers op 31 december van het voorgaande jaar. De bijlage bij het protocol van 17 april 2001 tussen parlement en regering legt de modellen van rapportering vast.

- Groep 1 bevat de interne kabinetsmedewerkers, met vermelding van naam en voornaam, niveau van de functie, prestaties in % van een FTE (full time equivalent), alsook voor niveau A en B beschrijving van de opdracht en beleidsdomein.
- Groep 2 bevat de externe kabinetsmedewerkers die gedetacheerd of aangesteld zijn (de experts), met dezelfde gegevens als bij groep 1.
- Groep 3 vermeldt de externe kabinetsmedewerkers die een studie hebben uitgevoerd in opdracht van het kabinet. De lijst vermeldt de naam van de consultant, omschrijving van de studie en kostprijs.
- Groep 4 bevat de interne kabinetsmedewerkers die in de loop van het jaar het kabinet hebben verlaten. De lijst vermeldt naam, voornaam en vertrekdatum.

### 2.2 Consultancyopdrachten

Wat betreft de consultancyopdrachten (groep 3), vertoonde de rapportering over de jaren 2004, 2005 en 2006 gebreken. De verschillen tussen de ministers zijn groot. Sommigen rapporteerden over alle opdrachten, bij anderen ontbraken (kleinere) opdrachten. De minister met het hoogste aantal consultancyopdrachten rapporteerde over geen enkele opdracht. De jaarlijkse overzichtslijsten bevatten 21 opdrachten, terwijl dat er 59 moesten zijn<sup>41</sup>.

Als over de consultancyopdrachten werd gerapporteerd werd de studie vaak zeer summier omschreven. Bij enkele gevallen stemden de bedragen niet overeen met de kostprijs van de opdracht. Het kwam ook voor dat langlopende contracten het ene jaar wel en het andere jaar niet voorkwamen in de lijst. Eén minister vermeldde twee opdrachten niet onder groep 3, maar nam de uitvoerders van de opdracht gedeeltelijk op onder groep 2 (de experts).

---

<sup>41</sup> Opdrachten uitgevoerd in meerdere jaren worden ieder jaar geteld. Zo wordt de opdracht die aanvang in 2004 en doorliep tot 2006 driemaal geteld.

In zijn antwoord van 6 november 2007 op de schriftelijke vraag van een parlementslid gaf de minister-president een overzicht van de consultancyopdrachten gegund tussen 22 juli 2004 en 28 september 2007. Bij zijn controle stelde het Rekenhof vast dat die lijst nagenoeg volledig was<sup>(42)</sup>. Er kwamen wel fouten voor in de bedragen of uitvoeringstermijnen en de omschrijving gaf soms onvoldoende de opdracht weer.

In de rapportering over 2007 ontbraken alleen bij twee ministers twee opdrachten. De personen die de opdrachten uitvoerden werden in drie van de vier gevallen vermeld in groep 4 (interne personeelsleden die het kabinet hebben verlaten).

In de jaarrapporteringen voor deze legislatuur werden voor 880.568,35 euro opdrachten opgenomen. In het antwoord van de minister-president lag het cijfer op 1.741.519,65 euro en volgens de cijfers van het Rekenhof is 1.727.182,15 euro betaald aan consultancyopdrachten<sup>(43)</sup>. Wat het financiële gewicht van de consultancyopdrachten betreft, bevatte de jaarrapportering dus maar de helft van de werkelijke uitgaven. De door het protocol beoogde transparantie werd voor de consultancyopdrachten dan ook niet gerealiseerd.

### 2.3 Algemene analyse van de rapportering

De rapportering over de kabinetssamenstelling werd niet alleen onderzocht wat betreft de consultants (groep 3), maar ook wat betreft samenhang en overeenstemming met het protocol. Het Rekenhof deed de volgende vaststellingen.

- Bij twee kabinetten werd door de opname van experts in het gewone kabinetskader het maximum aantal kabinetsleden eind december 2007 licht overschreden met 0,3 FTE (full time equivalenten).
- De lijsten worden niet nauwkeurig ingevuld. Zo ontbreekt vaak het niveau van het kabinetlid en taakomschrijving/beleidsdomein.
- Zes kabinetleden werden niet opgenomen in de lijst en één kabinetlid is onterecht opgenomen voor 0% in plaats van 100%.
- De rapportering bevat een tabel met de kabinetleden die uit dienst zijn getreden. Gegevens over de indiensttreding worden niet gevraagd. Door die werkwijze ontstaat de indruk dat personen die korte tijd op een kabinet verbleven, bij de vorige jaargang over het hoofd werden gezien.

---

<sup>42</sup> Vijf opdrachten voor een totaal bedrag van 5.200 euro ontbreken.

<sup>43</sup> Het bedrag in de berekening van het Rekenhof ligt lager dan het bedrag in het antwoord van de minister-president omdat bij deze laatste de kostprijs opneemt van de in punt 1.4 vermelde opdracht, die al is uitgevoerd, maar nog niet betaald.

- De jaarlijkse rapportering is onvoldoende afgestemd op het kabinetsbesluit. Dat maakt het onmogelijk na te gaan of de regering haar eigen besluit naleeft inzake samenstelling van de kabinetten.

#### **2.4 Gevolgen van de afschaffing artikel 8 van het kabinetsbesluit**

Artikel 8 van het kabinetsbesluit gaf aan de minister supplementaire flexibiliteit in de samenstelling van zijn kabinet en aan de kabinetsleden supplementaire keuze in de aard van hun band met het kabinet. De principebeslissing van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2007 om artikel 8 van het kabinetsbesluit met ingang van 1 januari 2008 te schrappen stelde de ministers en externe kabinetsmedewerkers (experts en consultants) voor de keuze hetzij het kabinet te verlaten, hetzij intern kabinetslid te worden. Vijftien experts deden de overstap al in de loop van 2007, tien anderen op 1 januari 2008. Voor sommigen is het een terugkeer als intern kabinetslid. Ook drie consultants maakten de overstap.

#### **2.5 Verband tussen consultancy en experts**

Het Rekenhof ging ook na of er een verband bestond tussen de mate waarop een minister beroep doet enerzijds op experts en anderzijds op consultants. Een gedetailleerde analyse, met de vergelijking per minister van de uitgaven enerzijds voor consultants en anderzijds experts, toont aan dat de ministers die aan consultants minder uitgeven dan het gemiddelde<sup>(44)</sup> voor de experts meer dan gemiddeld uitgeven<sup>(45)</sup>. Ook de omgekeerde vaststelling is te maken. Ministers die bovengemiddeld uitgeven aan consultants geven minder dan het gemiddelde uit aan experts. Uitzondering zijn twee kabinetten waar zowel de uitgaven voor consultants als voor experts onder het gemiddelde liggen.

Er is bijgevolg een invers verband tussen de mate waarop een minister beroep doet enerzijds op experts en anderzijds op consultancy.

---

<sup>44</sup> Tijdens deze legislatuur werd 1,7 miljoen euro uitgegeven aan consultancy.

<sup>45</sup> In de jaren 2005-2007 werd 3,0 miljoen euro uitgegeven aan experts.

### 3 Respons op de aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsdienst

De Vlaamse Ombudsdienst onderzocht de melding van een onregelmatigheid op het kabinet van een Vlaams minister en deed zeven aanbevelingen<sup>(46)</sup>.

De Vlaamse Regering heeft de aanbevelingen van de ombudsdienst grotendeels aanvaard. Al op 19 oktober 2007 nam de regering de principiële beslissing tot volgende acties:

- schrapping van artikel 8 van het kabinetsbesluit;
- versterkt toezicht op de naleving van de regelgeving overheidsopdrachten;
- invoering van interne controle gebaseerd op de principes functiescheiding, vierogenprincipe en continuïteit;
- uitbreiding van de klachtenbehandeling, waarbij de dienst Interne Audit van de Vlaamse Administratie de bevoegdheid krijgt een forensische audit bij een kabinet te voeren.

Daarnaast besliste de regering in dezelfde vergadering een deontologische code voor de kabinetsmedewerkers op te stellen, met als uitgangspunten het nastreven van het algemeen belang en de zorg voor een optimale dienstverlening.

Ter uitvoering van die beslissingen heeft de Vlaamse Regering op 23 november 2007 de aanpassingen goedgekeurd aan het kabinetsbesluit (schrapping artikel 8) en aan de omzendbrief VR 2007/22 *Organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering* (schrapping artikel 8, invoeging interne controle en verwijzing naar de deontologische code).

Op 21 december 2007 werd de deontologische code als omzendbrief VR 2007/40 door de Vlaamse Regering goedgekeurd. De omzendbrief creëert een referentiekader en houvast voor een integere invulling van de specifieke ondersteunende rol die de kabinetsleden bekleden bij de politieke besluitvorming en beleidsvoering.

---

<sup>46</sup> Jaarverslag van de Vlaamse Ombudsdienst Stuk 41 (2007-2008) – Nr. 1, 23 april 2008 (blz. 28 en volgende).

## 4 Conclusies

Het Rekenhof onderzocht de consultancyopdrachten die de kabinetten hebben gegund tussen 22 juli 2004 en 31 december 2007. Op basis van artikel 8 van het kabinetsbesluit mochten kabinetten experts en consultants buiten het gewone kabinetskader aanwerven. Die mogelijkheid kwam de transparantie in de samenstelling van de kabinetten niet ten goede. Bovendien stond bij de aanwerving de vertrouwensband tussen een minister en zijn consultant op gespannen voet met het principe van mededinging verbonden aan een overheidsopdracht.

Bij de consultancyopdrachten gegund door de kabinetten heeft het Rekenhof talrijke inbreuken op de naleving van de wetgeving vastgesteld. Het ging om de wetgeving overheidsopdrachten (mededinging, splitsing van opdrachten, onderhandse verlenging van opdrachten, facturatie conform de opdracht, borgstelling), motivering overheidshandelingen en rijkscomptabiliteit (tijdige en volledige vastlegging). De rechten en plichten van de contractanten waren niet altijd duidelijk, onder meer door het gebrek aan verantwoordingsstukken.

De jaarlijkse rapportering over de kabinetssamenstelling, opgelegd door het protocol tussen parlement en regering, vertoonde voor de periode 2004-2006 gebreken op het vlak van nauwkeurigheid en volledigheid, zeker wat de consultants betreft (groep 3 van het overzicht). Er waren wel sterke verschillen naargelang de minister. In de laatste rapportering (toestand op 31 december 2007) was de situatie genormaliseerd. De jaarrapportering is echter nog steeds onvoldoende afgestemd op het kabinetsbesluit.

De respons van de Vlaamse Regering op de aanbevelingen van de ombudsdienst was positief. Zij aanvaardde de aanbevelingen en ondernam actie om ze toe te passen. Dat blijkt onder meer uit de afschaffing van artikel 8 van het kabinetsbesluit, de invoering van een versterkt toezicht op de naleving van de regelgeving overheidsopdrachten en een versterkte interne controle, alsook uit de invoering van een deontologische code voor de kabinetsleden.



## 5 Aanbevelingen

Door artikel 8 van het kabinetsbesluit met ingang van 1 januari 2008 af te schaffen en het nemen van andere maatregelen, is de Vlaamse Regering tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsdienst. Het Rekenhof wijst de kabinetten erop dat zij bij het sluiten en uitvoeren van opdrachten de wetgeving overheidsopdrachten, rijkscomptabiliteit en motivering bestuurshandelingen altijd dienen na te leven. De cel Beheer Kabinetskredieten moet tijdig worden betrokken bij de budgettaire vastlegging van de opdrachten.

Voor de rapportering aan het parlement over de kabinetssamenstelling beveelt het Rekenhof aan dat de kabinetten hun overzichten correct en met meer oog voor detail opstellen. Nu artikel 8 is afgeschaft, is een aanpassing van het protocol tussen parlement en regering wenselijk. Bij die aanpassingen kan onder meer worden nagedacht over een betere afstemming tussen het kabinetsbesluit en de jaarlijkse rapportering, met het oog op een grotere transparantie.

## 6 Reactie van de minister-president

Met zijn brief van 13 juni 2008 antwoordt de minister-president namens de Vlaamse Regering. Hij neemt akte van de onderzoeksresultaten. De minister-president verwijst naar twee vaststellingen, enerzijds dat de wetgeving op de overheidsopdrachten en de rijkscomptabiliteit niet altijd werden nageleefd en anderzijds dat bij de aanwerving van consultants buiten het gewone kabinetskader, in toepassing van artikel 8 van het kabinetsbesluit, de vertrouwensband tussen een minister en zijn consultant op gespannen voet staat met het mededingingsprincipe verbonden aan een overheidsopdracht.

De afschaffing van artikel 8 van het kabinetsbesluit en de andere maatregelen genomen in opvolging van de aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsdienst moeten bijdragen tot een integere en correcte behandeling van de financiële dossiers binnen de kabinetten.

Wat de aanbeveling in het ontwerpverslag van het Rekenhof over de jaarlijkse rapportering aan het parlement van de kabinetssamenstelling betreft, stelt de minister-president dat het rapporteringsstramien in overeenstemming zal worden gebracht met het gewijzigde kabinetsbesluit en dat met de Parlementsvoorzitter daaromtrent een nieuw protocol zal worden afgesloten.

## 7 Bijlage 1: Antwoord van de minister-president

13 juni 2008

Betreft: Consultancyopdrachten gegund door de kabinetten

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Ik heb kennis genomen van de resultaten van het onderzoek dat is uitgevoerd met betrekking tot de consultancyopdrachten gegund door de kabinetten in de periode tussen 22 juli 2004 en 31 december 2007.

Daarin stelt u, in de 68 onderzochte consultancyopdrachten, inbreuken vast op de correcte toepassing van de procedurale voorschriften vervat in de wetgeving overheidsopdrachten en de boekhoudkundige procedures voorzien in de rijkscomptabiliteit. Tegelijk stelt u vast, dat bij de aanwerving van experts en consultants buiten het gewone kabinetskader, in toepassing van art. 8 van het kabinetsbesluit, de vertrouwensband tussen een minister en zijn consultant op gespannen voet staat met het mededingingsprincipe verbonden aan een overheidsopdracht.

Namens mijn collega's kan ik u mededelen dat het belang van een zorgvuldige naleving van de bovenvermelde regelgeving mede aan de basis lag van de regeringsbeslissing, genomen op 23 november 2007, om artikel 8 in het kabinetsbesluit te schrappen. Dit verhoogt inderdaad de transparantie in de samenstelling van de kabinetten en, tesamen met de andere genomen maatregelen in opvolging van de aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsdienst, draagt dit bij tot een integere en correcte behandeling van financiële dossiers binnen de kabinetten.

Met betrekking tot uw aanbeveling over de rapportering aan het parlement over de kabinetssamenstelling heb ik inmiddels opdracht gegeven aan mijn diensten om het rapporteringsstramien in overeenstemming te brengen met het gewijzigde kabinetsbesluit en zal ik met de Voorzitter van het Parlement hieromtrent een nieuw protocol afsluiten.

Met de meeste hoogachting,

Kris Peeters  
Minister-president

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	<a href="http://www.rekenhof.be">www.rekenhof.be</a>