

C242 – IBH9

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



Zitting 2002-2003

12 juni 2003

# HANDELINGEN

COMMISSIEVERGADERING

COMMISSIE VOOR INSTITUTIONELE EN BESTUURLIJKE HERVORMING  
EN AMBTENARENZAKEN

Interpellatie van de heer Carl Decaluwe tot de minister-president van de Vlaamse regering, over het beleid inzake inschakeling van externe advies- en studie bureaus door leden van de Vlaamse regering



## Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken

Donderdag 12 juni 2003

### VOORZITTER : De heer Norbert De Batselier

– De interpellatie wordt gehouden om 10.11 uur.

#### **Interpellatie van de heer Carl Decaluwe tot de heer Bart Somers, minister-president van de Vlaamse regering, over het beleid inzake inschakeling van externe advies- en studiebureaus door leden van de Vlaamse regering**

**De voorzitter** : Aan de orde is de interpellatie van de heer Decaluwe tot de heer Somers, minister-president van de Vlaamse regering, over het beleid inzake inschakeling van externe advies- en studiebureaus door leden van de Vlaamse regering.

De heer Decaluwe heeft het woord.

**De heer Carl Decaluwe** : Mijnheer de voorzitter, mijnheer de minister-president, dames en heren, ik heb erover getwijfeld of ik deze interpellatie vandaag zou houden. Ik heb er alle begrip voor dat u nieuw bent in deze job en dat u zich nog moet inwerken.

De leden van de Vlaamse regering doen geregeld een beroep op de diensten van externe bureaus. Dit gebeurt voor diverse opdrachten zoals voor de hervorming van de administratie, studieopdrachten voor het ontwerp van gewestwegen, strategische begeleiding van interne communicatie, enzovoort. De motivatie hiervoor luidt vooral dat de vereiste competentie en ervaring voor een kwaliteitsvolle uitvoering van de opdracht niet aanwezig is – of dat er te weinig personeel is binnen de administratie.

Ik heb hierover al veel parlementaire vragen gesteld. Ik kreeg daardoor min of meer inzicht in het soort studiebureaus en het soort opdrachten. Eerlijk gezegd ben ik wel geschrokken van de bedragen die ermee gemoeid zijn. Ik weet wel dat we de

meeste bedragen moeten relativiseren binnen het totale budget.

De afgelopen 4 jaar trokken de departementen in totaal 125 miljoen euro voor studieopdrachten uit. Dit is om en bij de 5 miljard frank. Uit de cijfers die ik ontving als antwoord op schriftelijke vragen blijken 2000 en 2002 twee topjaren te zijn. In 1999 ging het om 31 miljoen euro, in 2000 om 34 miljoen euro, in 2001 om 31 miljoen euro en in 2002 om 36 miljoen euro. In de maanden januari en februari van dit jaar werd reeds 5 miljoen euro gespendeerd. 2003 ging dus goed van start.

Het leeuwenaandeel ging telkens naar het departement Leefmilieu en Infrastructuur. Ik geef u de top-vijf. Leefmilieu besteedde 44 miljoen euro aan studies, Mobiliteit 13,6 miljoen euro, Ambtenarenzaken 12,8 miljoen euro, Wegen en Verkeer 12,5 miljoen euro en Welzijn en Gezondheid 8 miljoen euro. Dat zijn vrij indrukwekkende cijfers die tot nadenken stemmen.

Ik zal niet oordelen of dat goed of slecht is, maar bij dergelijke bedragen is parlementaire controle op zijn plaats. Om te kunnen waken over een efficiënte en effectieve aanwending van overheidsmiddelen is opvolging van de uitvoering van de studieopdrachten noodzakelijk. Wellicht zitten er zowel waardevolle als waardeloze tussen. Wellicht zijn sommige studies niet verder geraakt dan de lade van een of ander kabinet. Dat was vroeger zo, dat is nu zo, dat is nu eenmaal de realiteit. Vandaar mijn idee om een soort proeftuin op te starten om de effecten van een externe uitbesteding te bestuderen.

Opvallend veel taken en studieopdrachten worden door externe bureaus uitgevoerd omdat de betrokken administraties onderbemand zijn. Het schoolvoorbeeld daarvan is Openbare Werken en Mobiliteit. Voor de heraanleg van de Leien in Antwerpen kreeg het studiebureau Technum in 1999 een op-

## Decaluwe

dracht van 1,4 miljoen euro en voor de ring rond Antwerpen nog eens 1,25 miljoen euro. De administratie Openbare Werken is blijkbaar onderbemand. De studies over de regionale luchthavens van Deurne en Oostende hebben tientallen miljoenen gekost, met tot nog toe geen enkel resultaat. Nu zijn enkele gerechtsdossiers in de maak omdat de procedures niet correct werden gevolgd. Die zullen wellicht nog eens tientallen miljoenen kosten. Hetzelfde geldt voor Ernst & Young en Deloitte & Touche met hun studies over de hervorming van de VHM. Dit kan stof zijn voor het kerntakendebat. Er zijn ook positieve aspecten aan verbonden. Zo komt de expertise van onze universiteiten aan bod.

Sommige studie bureaus maken deel uit van internationale consortia. Dergelijke consortia omvatten ook uitvoerders. In die zin kan de wet op de overheidsopdrachten worden geschaad. Volgens die wet mag een studie bureau geen werken uitvoeren. Het is me niet duidelijk of die internationale consortia genoeg scheiding aanbrengen tussen hun diverse onderdelen. Ik krijg vaak de indruk van niet als ik hun websites bekijk.

Ik pleit voor een grondige analyse van de studieopdrachten, eventueel in samenwerking met het Rekenhof. In een efficiënt en transparant bestuur kunnen de belastinggelden getraceerd worden. De keuze van externe uitbesteding kost geld, misschien zelfs te veel geld in verhouding met de investeringen in expertise en nieuw personeel in de administratie.

In welke mate worden externe advies- en studie bureaus door de Vlaamse overheid ingeschakeld omdat de betrokken administraties onderbemand zijn? Ik kan me inbeelden dat dit meer het geval is bij Openbare Werken dan bij Leefmilieu. Welke voorlopige conclusies werden reeds getrokken inzake deze problematiek in het kader van een beter bestuurlijk beleid en het kerntakendebat? In welke mate is er een betrachting om essentiële studies in eigen beheer van de respectieve administraties te houden, om verder knowhow op te bouwen voor de toekomst?

In welke mate wordt de implementatie van de aangekochte studies en adviezen gevolgd, buiten de betrokken minister zelf? Het is natuurlijk steeds aangenaam om studies te krijgen, maar wie weet wat er uiteindelijk gebeurt met die studies? Dan denk ik vooral aan de kleinere studies van 10.000 euro of 5.000 euro. Telt men dat alles op, dan komt

men aan aanzienlijke bedragen. In welke mate kan het parlement hierbij worden betrokken?

Is een doorgedreven samenwerking met onze onderwijsinstellingen – vooral dan met universiteiten – in vele gevallen niet efficiënter, zowel op financieel vlak als wat knowhow betreft? In welke mate zouden er bij deze samenwerking garanties inzake exclusiviteit kunnen worden gegeven?

**De voorzitter** : Mevrouw Van Hecke heeft het woord.

**Mevrouw Mieke Van Hecke** : Mijnheer de voorzitter, mijnheer de minister-president, in het Europese parlement kent men de mededeling 'I declare interest'. Vanuit mijn engagement in de Arteveldehogeschool in Gent en de Associatie Universiteit Gent wil ik mijn bekommernis uiten met betrekking tot de laatste vraag van de heer Decaluwe.

Er is een zeer sterke evolutie naar het uitbesteden van studieopdrachten aan bureaus in plaats van aan onze onderzoeksinstituten, universiteiten en hogescholen. Misschien kent u de begrotingen en de zorgen binnen alle departementen nog niet goed. Maar u zult waarschijnlijk ook in de kranten hebben gelezen dat er een vraag is naar middelen in het onderwijs, op alle niveaus.

Dat geldt zeker in het hoger onderwijs. Er worden heel wat inspanningen geleverd op het vlak van joint ventures met de industrie om het toegepaste wetenschappelijke onderzoek van meer middelen te voorzien dan er officieel via de begroting kunnen worden gegeven. Ik wil erop wijzen dat er met argusogen wordt gekeken naar de studieopdrachten die naar privé-onderzoeks- en -studiebureaus gaan, terwijl de deskundigheid aanwezig is in zowel hogescholen als universiteiten. Ik wou wijzen op die bekommernis, daar die zeer sterk leeft, zowel bij hogescholen, die over een zeer grote deskundigheid beschikken, ook in het toegepast onderzoek, als bij universiteiten.

**De voorzitter** : Minister-president Somers heeft het woord.

**Minister-president Bart Somers** : Mijnheer de voorzitter, mijnheer Decaluwe, u zult begrijpen dat ik me, gelet op de huidige omstandigheden, ga beperken tot een antwoord in algemene zin, waarna ik toch enkele elementen zal geven als antwoord op uw vragen. Ik heb begrepen dat deze problematiek in het verleden reeds meermaals aan bod is gekomen, naar aanleiding van talrijke vragen van u en andere leden.

## Somers

Ik zal eerst een beeld schetsen van de richting die we met de overheidsadministratie uit willen in het kader van een beter bestuurlijk beleid. Het kan niet de ambitie zijn van om het even welke overheid, en ook dus niet van de Vlaamse overheid, om permanent voor alle beleidsdomeinen en alle problemen expertise en knowhow in huis te hebben. Een goede administratie moet uitgaan van het concept dat er voor de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering van haar kerntaken, die ze op kruissnelheid moet uitvoeren, voldoende competentie in huis moet zijn, zodat ze als overheidsadministratie die opdrachten degelijk kan vervullen.

Daarnaast lijkt het me goed om, voor zaken die ad hoc en met een bijzondere intensiteit opduiken, een beroep te doen op externe expertise. Zo kan men dat bijvoorbeeld doen om specifieke expertise of competenties aan te spreken die niet permanent aanwezig moeten zijn ; om een eerste ervaring op te doen met innovatieve methodologieën, die door externen werden ontwikkeld en die nadien desgevallend worden geassimileerd ; om een neutraal oordeel in te winnen over potentiële keuzemogelijkheden die in ontwikkeling zijn ; om tijdelijke, specifieke opdrachten uit te voeren die niet tot de permanente kerntaken van de administratie worden gerekend of die binnen een dermate kort tijdsbestek moeten worden uitgevoerd dat de administratie dat niet zelf kan organiseren ; om in te spelen op bepaalde eisen met betrekking tot de onafhankelijkheid en de wetenschappelijke onderbouw van de evaluatie van bepaalde programma's, initiatieven en prestaties, of van hun maatschappelijke effecten.

Indien een administratie een beroep doet op deze externe expertise is het natuurlijk enorm belangrijk dat men daar qua interne expertise maximaal voordeel van kan hebben. Zoals u zelf aanhaalde, organiseert men zo de verdere kennisopbouw bij de eigen administratie. Dus voor de kerntaken moet alle knowhow en kennis in huis zijn. Voor specifieke opdrachten of zaken die weliswaar tot de kerntaken behoren, maar een bijzondere intensiteit kennen zodat er inspanningen worden gevraagd van de administratie die haar mogelijkheden op kruissnelheid te boven gaan, lijkt het me een heel gezond principe dat men een beroep doet op externe expertise. Ik denk niet dat dit door u wordt betwist.

Ik ga nu in op uw concrete vragen. U vroeg of die externe expertise wordt ingeschakeld omdat de betrokken administraties onderbemand zijn. Dat is

niet het geval. De Vlaamse administratie is niet onderbemand om haar huidige, permanente kerntaken te kunnen uitoefenen. Advies- en studiebureaus worden nu vooral ingeschakeld voor opdrachten die buiten dat kader gesitueerd zijn, of voor neutraal en onafhankelijk advies en toetsing. U vroeg welke voorlopige conclusies er reeds werden getrokken inzake deze problematiek in het kader van een beter bestuurlijk beleid en van het kerntakendebat. Het uitgangspunt van een beter bestuurlijk beleid is dat de beleidsondersteunende kernopdrachten worden geconcentreerd in de departementen en de beleidsuitvoerende opdrachten maximaal worden ondergebracht in de agentschappen. Zowel departementen als agentschappen moeten ook in de toekomst de mogelijkheid tot extern advies kunnen blijven behouden, om in alle objectiviteit te toetsen of ze met de juiste dingen bezig zijn en of ze over de juiste expertise beschikken om opdrachten ad hoc te vervullen.

Dan kom ik tot de derde vraag, over het volgen van de implementatie. Dat is een belangrijke vraag. Zo'n extern advies is natuurlijk één element in de besluitvorming, dat moet worden geplaatst naast andere elementen, die vaak intern van aard zijn. De afweging of dit extern advies goed, opportuun of financieel haalbaar is, of het een advies is waarop men geheel of deels verder wil bouwen, is een afweging die op de eerste plaats zal worden gemaakt binnen de toekomstige beleidsraad. Die afweging is een van de kerntaken van die beleidsraad.

In welke mate kan het parlement hierbij worden betrokken ? Dat lijkt mij een moeilijke vraag. Het parlement wordt daar nu reeds bij betrokken, via de beleidsbrieven, de beleidsnota's en de ontwerpen van decreet, die vaak gebouwd zijn op diverse adviezen, intern of extern. Het is niet eenvoudig en het lijkt me geen goed principe om telkens opnieuw bij elke beslissing heel uitvoerig in beeld te brengen wat nu het doorslaggevende argument was. Dat kan ook aan bod komen bij de parlementaire bespreking van het document in kwestie. Door vraag en antwoord en een goede discussie kan men daar een beter inzicht krijgen in de mate waarin de externe adviezen meer doorslaggevend zijn geweest voor een beslissing.

Ten slotte vroeg u of een doorgedreven samenwerking met onze onderwijsinstellingen niet efficiënter zou zijn, en in welke mate er bij deze samenwerking garanties zouden zijn inzake exclusiviteit. Voor bepaalde types van externe, wetenschappelijke adviesverlening wordt inderdaad de hier voorgestelde weg gevolgd. Zo werd reeds in 2000 door

## Somers

de Vlaamse regering beslist een aantal steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek aan de Vlaamse universiteiten te erkennen en te subsidiëren. Deze steunpunten hebben een belangrijke rol in de gegevensverzameling en -ontsluiting, in de uitvoering van beleidsrelevante analyses, maar ook in wetenschappelijke dienstverlening, waarbij hun expertise wordt ingeschakeld in de ondersteuning van de voorbereiding of evaluatie van bepaalde beleidsopaties.

Er werd voor heel wat thema's een steunpunt erkend. Ik ga ze niet opsommen. U kent ze momenteel wellicht beter dan ik. Dan heb ik het over het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie in Vlaanderen, het Steunpunt Sport, Beweging en Gezondheid, het Steunpunt Recreatief Vlaanderen, het Steunpunt Toerisme enzovoort. Met elk van de steunpunten werd een overeenkomst voor ongeveer 5 jaar afgesloten, zodat er een voldoende tijdsperspectief is voor de structurele opbouw en ontwikkeling van kennis en expertise.

De activiteiten van de steunpunten kunnen echter niet zomaar worden gelijkgeschakeld met de externe dienstverlening die door consultantbureaus kan worden geleverd. Adviesbureaus worden meestal gebruikt om bestaande technieken en kennis te hanteren en te implementeren en zo de overheid te ondersteunen bij het voorbereiden van beslissingen. Ze worden steeds op korte termijn ingeschakeld, terwijl de steunpunten zich in de eerste plaats richten op nieuw wetenschappelijk onderzoek waarbij nieuwe kennis wordt ontwikkeld. De dienstverlening op korte termijn wordt bij de steunpunten dan ook relatief beperkt gehouden, daar ze een andere opdracht hebben. Er is geen gegarandeerde exclusiviteit binnen deze benadering.

**De voorzitter :** De heer Decaluwe heeft het woord.

**De heer Carl Decaluwe :** Mijnheer de minister-president, ik dank u voor dit antwoord. Vandaag volstaat dit antwoord voor mij, maar in de toekomst zal men toch wel ten gronde een aantal punten moeten doorlichten. Ik ben al die schriftelijke vragen beginnen stellen over al die studie bureaus naar aanleiding van de problematiek van de regionale luchthavens die 2 jaar geleden opdook. In dat dossier zijn er fouten gemaakt, door studie bureaus en beleids mensen. Dat is aan het licht gekomen via de parlementaire controle, via enorm veel vragen en bezoeken aan het Rekenhof. Daarom stelde ik mijn vraag over de betrokkenheid van het parlement. Ik vind het geen goede methode dat een in-

dividueel parlementslid Sherlock Holmes moet spelen om daarachter te komen.

Mijnheer de voorzitter, ik heb ook geen oplossing, maar het parlement moet hier op een of andere manier bij worden betrokken. De subcommissie voor Financiën kan daar misschien ook een rol in spelen. Ik pleit niet voor het natrekken van alle individuele studieopdrachten, maar er moet een breed beleidskader zijn terzake. Het gaat over veel geld. We moeten kunnen weten of dit op een goede manier is besteed, waar er fouten zijn gemaakt en waar er eventueel kan worden bijgestuurd.

Mijnheer de minister-president, deze informatie staat niet in beleidsbrieven. In de begroting is die ook onvindbaar : daarvan kan ik getuigen. Men moet dat doen via parlementaire vragen en bezoeken aan het Rekenhof. Men moet ongelooflijk veel tijd besteden aan het uitvlooien van een aantal punten. Ik pleit op dat vlak dus voor een werkwijze, voor een manier van samenwerken, desnoods met de subcommissie voor Financiën.

**De voorzitter :** Daar uw vraag handelt over het functioneren van het parlement, mijnheer Decaluwe, wil ik u even een repliek geven als voorzitter van dit parlement. Het is mogelijk om in de commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting, in de subcommissie of een van de sectorcommissies, te vragen – indien daar een meerderheid voor bestaat – dat iets het voorwerp zou uitmaken van een onderzoeksoopdracht van het Rekenhof. Dan gaat die vraag naar mij en kan ik beoordelen of die al dan niet relevant is – maar het is perfect mogelijk. Die mogelijkheid bestaat dus, indien een commissie dat wenst. Zoals u weet gaat de subcommissie voor Financiën zelf steeds te werk op basis van verslagen van het Rekenhof. Samen met de commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting duidt deze commissie jaarlijks een aantal punten aan waarvan ze wenst dat het Rekenhof ze onderzoekt. Het is geen enkel probleem om die procedure te volgen.

**De heer Carl Decaluwe :** Ik ben het volledig met u eens. U hebt een kleine nuance gemaakt : als de meerderheid daarmee akkoord gaat. Ik zal nogmaals de regionale luchthavens noemen als voorbeeld. Dat was niet simpel. De meerderheid heeft u vier of vijf keer weggelachen. Uiteindelijk hebben we gelijk gekregen en heeft de minister de contracten moeten verbreken. Ik ken nog zulke gevallen. Hoe kan het parlement, zonder in Sherlock Holmesachtige situaties te verzeilen, een beter zicht krijgen op het beheer van belastinggeld ?

**Decaluwe**

Mijnheer de minister-president, ik ga niet helemaal akkoord met uw antwoord. Ik wil dat staven met concrete voorbeelden. Ik zou graag begrijpen waarom de ene provincie studies moet uitbesteden terwijl een andere provincie diezelfde studie zelf uitvoert. Waarom heeft de ene provincie daar personeel voor en de andere niet ?

Ik vind uw antwoord niet correct. Bij Openbare Werken worden studies effectief uitbesteed bij gebrek aan personeel. Tussen dit en 3 of 4 jaar mogen we werkelijk een braindrain verwachten. De helft van de ingenieurs bij Openbare Werken gaat tegen dan immers met pensioen. Hoe zal de overheid dat oplossen ? Dat maakt deel uit van het kerntaken-debat. Worden ze vervangen ? Worden ze niet vervangen en gaat u steeds meer over tot uitbesteding ? Wie zal dat controleren ? Ik wil u een goede raad geven. Wees voorzichtig in verband met de werken in Antwerpen, want ik denk dat u daar in de fout gaat.

**Minister-president Bart Somers** : Uw bedenking is terecht. Sommige provinciale diensten hebben voor de wegenwerken minder personeel dan andere. Een aantal problemen wordt veroorzaakt doordat dossiers complex zijn. Met het project 'Beter Bestuurlijk Beleid' willen we op een transparante manier de verantwoordelijkheid van de toekomstige managers vergroten. Voor hun uitvoeringstaken moeten ze voldoende middelen krijgen op het vlak van budget, logistiek en personeel. Er komen beheersovereenkomsten tussen de ministers en de agentschappen om dat allemaal te regelen en te realiseren. Bij Stedenbouw bestaat nu weer een achterstand. We zullen dat permanent in het oog moeten houden. We ontkennen het probleem niet, maar u kunt niet zeggen dat de hele Vlaamse administratie onderbemand is.

**De voorzitter** : Het incident is gesloten.

– *Het incident wordt gesloten om 10.39 uur.*

---