



Vlaams
Parlement

stuk **37-P** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 9 augustus 2011 (2010-2011)

Verslag

van het Rekenhof

over de personeelsuitgaven van de
ministeriële kabinetten
en de bestuurlijke gevolgen van hun afslanking

R E K E N H O F

Personeelsuitgaven van de ministeriële kabinetten en de bestuurlijke gevolgen van hun afslanking

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, augustus 2011



REKENHOF

Personeelsuitgaven van de ministeriële kabinetten en de bestuurlijke gevolgen van hun afslanking

*Verslag van het Rekenhof aan
het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 4 augustus 2011

Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding	5
1 Kader	7
1.1 Kabinetten	7
1.2 Rechtspositie	8
1.3 Bestuurlijk kader	9
1.4 Conclusies	10
2 Samenstelling van de ministeriële kabinetten	11
2.1 Personeelskader	11
2.2 Evenwichtige vertegenwoordiging	12
2.3 Tijdelijke ondersteuning van een uittredend minister	13
2.4 Experts en consultants	14
2.5 Facilitaire ondersteuning vanuit de administratie	15
2.6 Afslanking van de kabinetten	17
2.6.1 Raadgevers	17
2.6.2 Uitvoerend en aanvullend personeel	18
2.6.3 Begrotingskredieten	18
2.7 Conclusie	19
3 Politiek-ambtelijke samenwerking	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Afbakening van taken en verantwoordelijkheden	21
3.2.1 Beleidsvoorbereiding	21
3.2.2 Interkabinettenwerkgroepen	23
3.2.3 Opvolging parlementaire agenda	23
3.3 Samenwerkingsrelatie en onderlinge afstemming	23
3.4 Conclusie	25
4 Bezoldiging van de kabinetsmedewerkers	26
4.1 Vaststelling van de bezoldiging	26
4.1.1 Gedetacheerde personeelsleden	26
4.1.2 Aangestelde personeelsleden	27
4.1.3 Tijdelijke ondersteuning van een uittredende minister	28
4.1.4 Facilitaire ondersteuning vanuit de administratie	29
4.2 Vergoedingen, toelagen en andere bijkomende voordelen	29
4.3 Conclusie	33
5 Rapportering aan het Vlaams Parlement	34
5.1 Begroting	34
5.2 Jaarlijkse rapportering over de kabinetssamenstelling	34
5.3 Conclusie	36
6 Algemene conclusie	37
7 Aanbevelingen	38
8 Reactie van de minister-president	39
Bijlage 1: Charter over de politiek-ambtelijke samenwerking	40
Bijlage 2: Antwoord van de Vlaamse minister-president	42

Samenvatting

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd naar de samenstelling van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering en naar de bezoldiging van hun personeelsleden. In het regeerakkoord 2009-2014 beoogde de Vlaamse Regering een versterking van de beleidsondersteunende rol van de Vlaamse administratie, onder meer door een afslanking van de kabinetten. Het Rekenhof ging na of er een werkelijke afslanking van de kabinetten heeft plaatsgevonden en of die gepaard ging met een evolutie in de taakverdeling en samenwerking tussen de ministeriële kabinetten en departementen. Daarbuiten onderzocht het of het personeel van de kabinetten werd bezoldigd volgens de regelgeving en of het Vlaams Parlement op een transparante wijze wordt geïnformeerd over de samenstelling van de kabinetten.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het personeelskader daalde van 490 in de legislatuur 2004-2009 (452 vanaf 2008) tot 288 in de huidige legislatuur. De afslanking van de kabinetten situeert zich voornamelijk op het niveau van het uitvoerend en aanvullend personeel en minder op het niveau van het aantal stafleden. Er moet ook rekening worden gehouden met de ondersteuning van de kabinetten vanuit de administratie voor het vervullen van facilitaire taken. Door de mogelijkheid om binnen de begrotingskredieten functies om te zetten in hogere functies, verliezen de bepalingen die per rang een maximaal kader vastleggen, veel van hun betekenis.

Het verschil in rechtspositie tussen de personeelsleden die door de departementen ter beschikking worden gesteld voor facilitaire ondersteuning en het uitvoerend en aanvullend personeel van de kabinetten is moeilijk te verantwoorden, gelet op het onduidelijke onderscheid in taken.

De Vlaamse Regering en het college van ambtenaren-generaal hebben een charter over de politiek-ambtelijke samenwerking opgesteld, dat afspraken bevat over de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen het politieke niveau en de administratie. Het Rekenhof ging met vragenlijsten en interviews met de kabinetschefs en de secretarissen-generaal van de moederdepartementen na in welke mate deze afspraken uitvoering en opvolging kregen en of de beleidsvoorbereidende rol van de departementen is toegenomen.

Uit het onderzoek is gebleken dat de beleidsvoorbereidende rol van de departementen wel degelijk is toegenomen, waarbij de afslanking van de kabinetten de evolutie die al bij de invoering van beter bestuurlijk beleid aanving, deed versnellen. Factoren die een beroep op de administratie beïnvloeden zijn onder meer: de aan- of afwezigheid van expertise op administratie of kabinet, de werkwijze van de bevoegde minister, de bereidheid van het kabinet tot het delegeren van taken aan de administratie, en tijdsdruk.

De kabinetten ondervinden wel een kwaliteitsverschil tussen de verschillende administratieve entiteiten, hoewel zij in het algemeen tevreden zijn

over de kwaliteit van het beleidsvoorbereidend werk van de administratie. Zo dienen sommige administraties de noodzakelijke expertise en vaardigheden nog verder op te bouwen. De ontwikkeling van een eigen visie door de departementen binnen de krijtlijnen van de beleidsnota's en -brieven en een proactieve houding worden als positief ervaren.

De samenwerking tussen kabinet en administratie verloopt over het algemeen vlot. Bij sommige beleidsdomeinen leidt de verdeling van de bevoegdheid over verschillende ministers tot dubbele communicatielijnen en werksporen. De aanwezigheid van het kabinet in de gebouwen van de administratie bevordert de toegankelijkheid en samenwerking.

De salarissen en salariscomplementen zijn over de verschillende kabinetten heen gelijklopend, ondanks de autonomie waarover de minister beschikt. De kredieten, waarbinnen de autonomie werd toegekend, werden niet overschreden. Toelagen en vergoedingen zijn niet uniform geregeld voor gedetacheerden en aangestelden. Ze worden op enkele uitzonderingen na correct toegekend.

De kredieten voor de kabinetsuitgaven staan thans onder het begrotingsprogramma voor de hogere entiteiten, wat de transparantie ten goede komt. De rapportering aan het Vlaams Parlement over de samenstelling van de kabinetten zou meer informatie kunnen bieden.

Het antwoord van de minister-president op het ontwerpverslag bevestigt dat de kabinetsafslanking een positief evoluerend groeiproces is waarin kabinetten en administraties tot een goede afstemming komen inzake rollen en verantwoordelijkheden. De verschillen in rechtspositie acht hij onvermijdelijk. Verder stelt de minister-president dat de jaarlijkse rapportering over de samenstelling van de kabinetten steeds kan worden aangevuld met bijkomende rubrieken op vraag van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering.

Inleiding

De Vlaamse Regering heeft de versterking van de beleidsondersteunende capaciteit van de Vlaamse administratie als doel opgenomen in het regeerakkoord 2009-2014. Afgeslankte kabinetten en afspraken over samenwerking en gegevensuitwisseling tussen het politieke niveau en de administratie moeten daartoe leiden. Een grotere duidelijkheid in de politiek-ambtelijke verhoudingen moet de slagkrachtige werking van het overheidsapparaat ondersteunen.

Beter afgelijnde verantwoordelijkheden in de Vlaamse overheid, een duidelijke taakverdeling tussen administratie en politiek en de afslanking van de kabinetten waren ook basisprincipes van beter bestuurlijk beleid.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering (verder afgekort tot: kabinetsbesluit) wil aan deze beleidsdoelstellingen tegemoetkomen. Behalve in een gewijzigde samenstelling van het personeelskader van de kabinetten, voorziet dit kabinetsbesluit in de opmaak van een generiek afsprakenkader voor de samenwerking tussen de Vlaamse Regering en de administratie. Het charter van 9 december 2009 over de politiek-ambtelijke samenwerking heeft dat afsprakenkader vastgelegd.

Het Rekenhof heeft een horizontaal onderzoek uitgevoerd naar de samenstelling van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering en de bezoldiging van hun personeelsleden. De audit wenste een antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Heeft het nieuwe kabinetsbesluit tot een werkelijke afslanking van de kabinetten geleid en gaat die gepaard met een evolutie in de taakverdeling en samenwerking tussen de ministeriële kabinetten en de departementen ?
2. Wordt het personeel van de kabinetten bezoldigd volgens de regelgeving ?
3. Wordt het Vlaams Parlement op een transparante wijze geïnformeerd over de samenstelling van de onderscheiden kabinetten ?

Voor de eerste onderzoeksvraag hebben de leidend ambtenaren van de moederdepartementen¹ en de kabinetschefs van de negen ministeriële kabinetten een schriftelijke vragenlijst ingevuld, die naar de uitvoering en

¹ Het begrip moederdepartement werd geïntroduceerd in het kader van artikel 11 van het kabinetsbesluit. De moederdepartementen staan in voor de facilitaire ondersteuning van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering vanuit de administratie. De huidige moederdepartementen zijn de departementen: Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR), Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI), Bestuurszaken (BZ), Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG), Mobiliteit en Openbare Werken (MOW), Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO), Financiën en Begroting (FB), Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) en het departement Onderwijs en Vorming (OV).

naleving van de afspraken in het charter peilde. Het Rekenhof vulde de schriftelijke antwoorden aan op grond van interviews met de respondenten. Het kon rekenen op een bereidwillige en vlotte samenwerking met de verantwoordelijken van de ministeriële kabinetten en met de secretarissen-generaal².

De tweede onderzoeksvraag beantwoordde het Rekenhof aan de hand van een controle van de personeelsdossiers van de leden van de kabinetten. Voor elk kabinet onderzocht het 25% van de personeelsdossiers die werden aangelegd tussen 13 juli 2009 en 1 april 2010. Daarbuiten vonden gesprekken plaats met de kabinetssecretarissen van de onderscheiden kabinetten en met de bevoegde ambtenaren.

De transparantie van de rapportering naar het Vlaams Parlement werd beoordeeld op grond van de opvolging van de aanbevelingen uit het verslag van het Rekenhof over de consultancyopdrachten die de kabinetten gunden³, en het rapport van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het protocol van 4 februari 2009 tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering betreffende de jaarlijkse rapportering over de samenstelling van de kabinetten van de Vlaamse ministers.

De onderzoeksresultaten, inclusief de voorlopige conclusies en aanbevelingen, werden op 8 april 2011 aan de secretaris-generaal van het departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid en de secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting voorgelegd. Zij hebben hierop geantwoord bij brief van 5 mei 2011 van de secretaris-generaal van het departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid. Het ontwerpverslag werd vervolgens op 7 juni 2011 verstuurd naar alle leden van de Vlaamse Regering. De minister-president werd verzocht een gecoördineerd antwoord van de ministers van de Vlaamse Regering mee te delen. Het antwoord van de minister-president van 5 juli 2011 is integraal opgenomen als bijlage 2.

² Slechts 1 kabinet liet na de schriftelijke vragenlijst te beantwoorden.

³ Stuk 37-H (2007-2008) – Nr. 1.

1 Kader

1.1 Kabinetten

De ministeriële kabinetten bestaan in essentie uit persoonlijke raadgevers van een minister en hun administratieve en logistieke ondersteuning. Overeenkomstig artikel 3 van het kabinetsbesluit bestaat een kabinet uit stafleden en uitvoerende en aanvullende medewerkers. De stafleden zijn de kabinetschef, de adjunct-kabinetschef en de raadgevers. Het uitvoerend personeel omvat de inhoudelijke en logistieke medewerkers. Onder het aanvullend personeel vallen: ontvangst- en telefoniepersoneel, technisch personeel en chauffeurs⁴.

Het kabinetsbesluit voorziet sinds 1 september 2009 in een vaste omkadering per lid van de Vlaamse Regering, terwijl het maximumaantal raadgevers voordien voornamelijk werd toegewezen op grond van de bevoegdheden van de minister.

Tabel: personeelscategorieën en hun maximumaantallen⁵

	Stafleden	Uitvoerend	Aanvullend	Totaal
Minister-president	21	15	5	41
Vice minister-president	21	15	5	41
Vlaams minister	14	9	3	26

Buiten deze vaste omkadering kunnen sinds 1 januari 2010 negen stafleden in functie van de bevoegdheidsverdeling binnen de Vlaamse Regering aan een ministerieel kabinet worden toegewezen⁶.

Het personeelskader voor alle ministeriële kabinetten samen bedraagt aldus voor de huidige regering maximaal 288 VTE.

De personeelsleden van de kabinetten worden gedetacheerd of aangesteld⁷. Gedetacheerde personeelsleden worden met instemming van hun werkgever tijdelijk op een kabinet tewerkgesteld. Zowel private als publieke rechtspersonen kunnen medewerkers naar een kabinet detacheren. Personen die niet worden gedetacheerd, worden aangesteld.

De minister heeft bij de werving en selectie van de personeelsleden van het kabinet een ruime autonomie. Het regelgevend kader voorziet noch

⁴ Omzendbrief 2010/22 betreffende de organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering.

⁵ Artikel 6, 7 en 9 van het kabinetsbesluit. De kabinetten en de administratie beschouwen de maximale personeelsaantallen in het kabinetsbesluit als voltijdse eenheden (VTE).

⁶ Artikel 6, §2, van het kabinetsbesluit, zoals gewijzigd door het besluit van de Vlaamse Regering van 15 januari 2010.

⁷ Artikel 4 van het kabinetsbesluit.

in formele selectie- en aanwervingsprocedures, noch in aanwervingsvoorwaarden. De minister stelt autonoom zijn kabinetsleden aan. De noodzakelijke vertrouwensband tussen de minister en de leden van het kabinet rechtvaardigt deze autonomie. De ministers kunnen met dezelfde ruime bevoegdheid aan de tewerkstelling van hun medewerkers een einde stellen.

De minister benoemt en ontslaat de personeelsleden van het kabinet. De Vlaamse Regering benoemt of ontslaat evenwel de kabinetschefs en de adjunct-kabinetschefs op voorstel van de bevoegde minister. De besluiten worden in dat geval ondertekend door de minister-president en de bevoegde minister samen⁸.

1.2 Rechtspositie

Het personeel van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering valt niet onder het toepassingsgebied van het Vlaams personeelstatuut (raamstatuut). De wet op de arbeidsovereenkomsten van 1978 is evenmin op hen van toepassing. Het personeel van de kabinetten bekleedt een eigen rechtspositie (statuut *sui generis*), die is vastgelegd in het kabinetsbesluit van 2009⁹. De Vlaamse Regering keurde op 10 september 2010 principieel omzendbrief VR 2010/22 goed, die verder uitvoering gaf aan het kabinetsbesluit¹⁰.

Het kabinetsbesluit en de omzendbrief vullen echter niet alle bestanddelen van de rechtspositie van de personeelsleden van de kabinetten in. Zo ontbreken uniforme bepalingen over het aantal jaarlijkse vakantiedagen of omstandigheidsverlof (zoals politiek verlof of vaderschapsverlof). De administratie en de kabinetten vullen de hiaten op een pragmatische wijze in, waarbij zij het raamstatuut als leidraad hanteren. De administratie vestigt de aandacht op het model informatiedocument waarin uitgedrukt wordt op hoeveel vakantiedagen een voltijdse tewerkstelling recht heeft. Een formule wordt erin opgenomen voor de berekening van de vakantiedagen bij een minder dan voltijdse tewerkstelling.

De deontologische code voor de personeelsleden van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering¹¹ is sinds 1 januari 2008 het referentiekader voor een integere invulling van de specifieke rol die de kabinetsleden uitoefenen bij de politieke besluitvorming en beleidsvoering. De deontologische code bevat onder meer gedragsregels voor het zui-

⁸ Artikel 13 van het kabinetsbesluit.

⁹ Dit besluit vervangt het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2001 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering, dat met ingang van 1 september 2009 werd opgeheven. Veel bepalingen werden in het nieuwe kabinetsbesluit ongewijzigd hernomen.

¹⁰ Deze omzendbrief actualiseerde de omzendbrief 2007/22.

¹¹ Omzendbrief VR 2007/40 van 21 december 2007 betreffende een deontologische code voor de personeelsleden van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering.

nig beheer van middelen en de integere en transparante relaties met maatschappelijke actoren, parlement en administratie.

De omzendbrief van de Vlaamse Regering 2004/5 van 5 maart 2004 over de gedragscode voor bestuurlijke uitgaven bevat een definitie, algemene gedragsregels en richtlijnen voor bestuurlijke uitgaven.

De samenwerking tussen de Vlaamse Regering en administratie op het vlak van taken en verantwoordelijkheden, informatie-uitwisseling en woordvoerderschap, wordt geconcretiseerd in het charter van 9 december 2009 over de politiek-ambtelijke samenwerking, ondertekend door de Vlaamse Regering en het college van ambtenaren-generaal.

1.3 Bestuurlijk kader

Het team Administratief Beheer Kabinetten (team ABK), onderdeel van de afdeling Kanselarij van het departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR), voert het statuut van de leden van de Vlaamse Regering en van het personeel van de ministeriële kabinetten uit. Het bestaat uit zeven leden (één directeur, een personeelslid van niveau B en vijf personeelsleden van niveau C). Zij ondersteunen de kabinetten bij de personeels- en salarisadministratie en waarborgen de naleving van het kabinetsbesluit¹². De Kanselarij stelt alle documenten die relevant zijn voor de administratieve organisatie van het kabinet en de rechtspositie van de minister en de kabinetsleden elektronisch ter beschikking aan de betrokkenen. Bij de uitoefening van haar opdracht staat de Kanselarij in nauw contact met de verantwoordelijken van de diverse kabinetten. De centralisering van de personeels- en salarisadministratie bij de Kanselarij waarborgt uniformiteit tussen de verschillende kabinetten. De Kanselarij waarborgt ook de continuïteit over de legislatuurwissels heen, waardoor de personeeldossiers ook na een kabinetswissel voor de betrokkenen toegankelijk blijven.

De Kanselarij staat eveneens in voor de uitvoering van het protocol van 4 februari 2009 tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering betreffende de jaarlijkse rapportering over de samenstelling van de kabinetten van de Vlaamse ministers.

De cel Beheer Kabinetskredieten, onderdeel van de managementondersteunende diensten van het beleidsdomein Financiën en Begroting (FB), staat in voor de uitvoering van de betalingsdossiers van salarissen en (onkosten-)vergoedingen van de minister en het kabinetspersoneel en van de dagelijkse werkingskosten van de kabinetten.

¹² Omzendbrief VR 2010/22.

1.4 Conclusies

Het kabinetsbesluit heeft voorzien in een duidelijke vaste omkadering per lid van de Vlaamse Regering, waarbinnen het de ministers een ruime autonomie biedt. De rechtspositie van kabinetsmedewerkers is geregeld in het kabinetsbesluit en de bijhorende omzendbrief. Niet alle rechtspositiebestanddelen zijn echter duidelijk geregeld. Een bestuurlijk kader staat in voor een gecentraliseerde en uniforme personeels- en salarisadministratie en het toezicht op de naleving van het kabinetsbesluit.

2 Samenstelling van de ministeriële kabinetten

2.1 Personeelskader

Het kabinetsbesluit legt de maximale samenstelling voor elk kabinet vast. Binnen de grenzen van de kabinetsbegroting staat het kabinetsbesluit de omzetting van een functie van uitvoerend personeelslid in een functie van staflid onbeperkt toe¹³. Ook een functie van aanvullend personeelslid kan worden omgezet in een functie van staflid of uitvoerend personeelslid¹⁴. Door deze omzettingmogelijkheden krijgen de leden van de Vlaamse Regering de volledige autonomie om hun kabinet naar eigen behoeften te organiseren. De bepalingen die het maximumaantal personeelsleden per rang vastleggen zijn dus eerder van belang als richtsnoer.

Buiten de vaste omkadering kunnen in functie van de bevoegdheidsverdeling binnen de Vlaamse Regering negen stafleden aan een ministeriële kabinet worden toegewezen¹⁵. De huidige toewijzing in functie van de bevoegdheden was niet het voorwerp van een formele beslissing van de Vlaamse Regering. De negen stafleden werden toegewezen aan minister-president Peeters (1), viceminister-president Lieten (2,5), minister Vandeuren (2), minister Crevits (1) en minister Muyters (2,5). Het extra personeelslid van het kabinet van de minister-president verhuisde in 2011 naar het kabinet van minister Schauvliege.

Het team ABK volgt de invulling van de personeelsformatie per kabinet nauwgezet op. Het vervult daarbij een signaalfunctie naar de verschillende ministers.

Tabel: Invulling personeelskader in VTE en personen op 15 maart 2011

Kabinet	Kader (VTE)	aanwezig VTE	aantal personen
Peeters	41,0	41,00	46
Lieten	43,5	36,25	44
Bourgeois	41,0	37,10	40
Van Deurzen	28,0	27,70	32
Crevits	27,0	26,70	30
Van den Bossche	26,0	26,50 ¹⁶	28
Muyters	28,5	28,50	30
Schauvliege	27,0	25,40	28
Smet	26,0	25,30	26
TOTAAL	288,0	274,45	304

¹³ Artikel 8 van het kabinetsbesluit.

¹⁴ Artikel 10 van het kabinetsbesluit.

¹⁵ Artikel 6, §2, van het kabinetsbesluit, zoals gewijzigd door het besluit van 15 januari 2010.

¹⁶ De minister-president deelde in zijn antwoord van 5 juli 2011 mee dat deze overschrijding met 0,5 VTE zich beperkte tot de periode van 1 maart tot 23 maart 2011.

2.2 Evenwichtige vertegenwoordiging

De personeelsleden van de kabinetten worden gedetacheerd of aangesteld. De omzendbrief 2010/22 beveelt een gezond evenwicht aan tussen personeelsleden uit een openbare dienst of het onderwijs en personeelsleden uit het bedrijfsleven en de arbeidsmarkt. Hij verduidelijkt niet verder wat dit gezond evenwicht inhoudt. Artikel 2 van het kabinetsbesluit bevat ook de intentie bij de indienstneming te streven naar een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen. Het koppelde daaraan evenmin normen of streefcijfers.

Tabel: Personeelsleden ministeriële kabinetten in VTE volgens aanstellingswijze (situatie op 15 maart 2011)

Kabinet	Aangestelden	Gedetacheerden
Peeters	20,00	21,00
Lieten	20,85	15,40
Bourgeois	26,90	10,20
Van Deurzen	12,20	15,50
Crevits	13,70	13,00
Van den Bossche	19,50	7,00
Muyters	16,20	12,30
Schauvliege	16,40	9,00
Smet	12,80	12,50
Totaal	158,55	115,90

De Vlaamse kabinetten bleken in maart 2011 over iets meer aangestelde dan gedetacheerde personeelsleden te beschikken, in een verhouding van 57,8 op 42,2.

Tabel: Gedetacheerde personeelsleden ministeriële kabinetten in VTE volgens aard van de entiteit van herkomst (situatie op 15 maart 2011)

Kabinet	Diensten van Vlaamse Overheid ¹⁷	Andere openbare instellingen en onderwijs	Private sector
Peeters	11,00	8,00	2,00
Lieten	5,00	9,90	0,50
Bourgeois	7,20	3,00	0,00
Van Deurzen	4,00	9,00	2,50
Crevits	6,00	7,00	0,00
Van den Bossche	4,00	3,00	0,00
Muyters	4,80	7,50	0,00
Schauvliege	2,00	7,00	0,00
Smet	2,00	9,50	1,00
Totaal	46,00	63,90	6,00

De gedetacheerde personeelsleden in de Vlaamse kabinetten bleken in maart 2011 vooral uit de andere openbare instellingen en onderwijs

¹⁷ De diensten van de Vlaamse overheid die gebruik maken van het Vlaams Intermodulair Personeelssysteem (VLIMBERS).

(55,1%) en de diensten van de Vlaamse overheid (39,7%) te komen. Detachering vanuit de private sector bleef beperkt (5,2%).

Tabel: Personeelsleden ministeriële kabinetten volgens functiecategorie en gender (situatie op 15 maart 2011)

Kabinet	Stafleden		Uitvoerend		Aanvullend		Totaal	
	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw
Peeters	17	7	5	9	4	4	26	20
Lieten	12	12	13	3	4	0	29	15
Bourgeois	17	6	5	8	3	1	25	15
Van Deurzen	15	7	2	4	3	1	20	12
Crevits	10	7	4	6	2	1	16	14
Van den Bossche	12	4	3	6	3	0	18	10
Muyters	13	5	4	5	3	0	20	10
Schauvliege	11	5	4	5	1	2	16	12
Smet	9	5	3	6	3	0	15	11
TOTAAL	116	58	43	52	26	9	185	119
Totaal in %	67%	33%	45%	55%	74%	26%	61%	39%

In totaal bedraagt de man-vrouwverhouding in de Vlaamse kabinetten 61/39. Alleen in de uitvoerende functies zijn de vrouwen in de meerderheid.

Artikel 5 van het kabinetsbesluit verbiedt deeltijdse detachering vanuit openbare diensten. Dit cumulatieverbod is niet van toepassing op personen die onderwijsinrichtingen, universitaire ziekenhuizen of provinciale of lokale besturen detacheren. Het Rekenhof heeft daarop geen inbreuken vastgesteld.

Artikel 9, derde lid, van het kabinetsbesluit bevat één negatieve aanwervingsvoorwaarde als uitzondering op de autonome bevoegdheid van de minister de personeelsleden van zijn kabinet te benoemen: ambtenaren van niveau A of titularissen van gelijkwaardige graden die behoren tot andere openbare diensten of gesubsidieerde onderwijsinrichtingen, mogen geen deel uitmaken van het aanvullend personeel. Ook daarop heeft het Rekenhof geen inbreuken vastgesteld.

2.3 Tijdelijke ondersteuning van een uittredend minister

Artikel 12 van het kabinetsbesluit staat toe dat een uittredend lid van de Vlaamse Regering dat geen ministeriële functie meer uitoefent, een tijdelijk beroep doet op de ondersteuning van een staflid en een uitvoerend personeelslid. Zij worden toegevoegd aan het kabinet van de minister-president, maar komen niet in aanmerking voor de berekening van het aantal kabinetsleden waarover de minister-president kan beschikken¹⁸. De omzendbrief beperkt de *tijdelijke* ondersteuning tot de duur

¹⁸ Artikel 12 van het kabinetsbesluit.

van de nieuwe regering of, in voorkomend geval, de resterende duur van de lopende legislatuur¹⁹. Het kabinetsbesluit bepaalt echter niets over de duur. De administratie kondigt aan een voorstel te doen om de duur alsnog op te nemen in het kabinetsbesluit in plaats van enkel in de omzendbrief.

Alle uittredende ministers maken van deze mogelijkheid gebruik, al vult niet elke uittredende minister dit kader altijd volledig in.

2.4 Expert en consultants

Tot 1 januari 2008 kon een minister op grond van artikel 8 van het kabinetsbesluit van 2001 voor specifieke of voor in de tijd beperkte opdrachten een beroep doen op experten of op expertise langs consultancyovereenkomsten. Op 23 november 2007²⁰ schrapte de Vlaamse Regering dit artikel 8 ter uitvoering van de aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsdienst. Uit een onderzoek van deze dienst was immers gebleken dat er onduidelijkheid bestond over de wijze waarop de kabinetten een beroep deden op het artikel. De Ombudsdienst had geconcludeerd dat het in principe de taak van de departementen was overheidsopdrachten te organiseren en op te volgen, ook overheidsopdrachten voor beleidsstrategisch advies²¹.

Ook het Rekenhof onderzocht de consultancyopdrachten die de kabinetten gunden tussen 22 juli 2004 en 31 december 2007. 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 mededinging²².

De experten aangeworven op grond van artikel 8 hadden vaak dezelfde arbeidsrelatie met de minister als de andere kabinetsleden (gedetacheerd of aangesteld)²³, maar werden niet in aanmerking genomen voor de berekening van het aantal stafleden. Sinds 1 januari 2008 moeten de ministers alle expertenfuncties binnen hun maximumaantal kabinetsleden invullen. Het Rekenhof heeft op dit principe geen inbreuken vastgesteld.

De deontologische code voor de personeelsleden van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering beperkt de rol van de kabinetsleden in de jury's voor de gunning van overheidsopdrachten tot een raadgevende stem. Gunningsverslagen moeten steeds worden opgesteld en

¹⁹ Omzendbrief 2010/22.

²⁰ 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.

²¹ Jaarverslag van de Vlaamse Ombudsdienst, Stuk 41 (2007-2008) – Nr. 23, april 2008.

²² Consultancyopdrachten gegund door de kabinetten, verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, Stuk 37-H(2007-2008) - Nr.1.

²³ Zie schriftelijke parlementaire vraag nr. 85 van 20 september 2007.

ondertekend volgens de delegatieregeling van de ambtelijke hiërarchie²⁴. Ook op dit vlak vond het Rekenhof geen aanwijzingen van inbreuken.

2.5 Facilitaire ondersteuning vanuit de administratie

Artikel 11 van het kabinetsbesluit voorziet in een ondersteuning van de ministeriële kabinetten vanuit de Vlaamse administratie voor de vervulling van facilitaire taken (schoonmaak, onthaal, catering, verzending, ICT, economaat, vervoer,...). Het kabinetsbesluit bevat geen limitatieve opsomming van de taken waarvoor de leden van de Vlaamse Regering een beroep kunnen doen op deze facilitaire ondersteuning. Het bevat evenmin aanwijzingen over het maximumaantal personeelsleden dat de administratie ter beschikking kan stellen.

Een begeleidende nota bij het ontwerp van het kabinetsbesluit beperkt de facilitaire ondersteuning tot maximaal 8 VTE per kabinet, exclusief schoonmaakpersoneel²⁵. Voor het onderhoud van het kabinet kan de minister een beroep doen op de dienst met afzonderlijk beheer Schoonmaak van het Agentschap Facilitair Management²⁶.

Het raamstatuut is van toepassing op de personeelsleden die de administratie een kabinet ter beschikking stelt. Het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2009 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut heeft de modaliteiten uitgewerkt²⁷.

De Vlaamse Regering opteerde ervoor om voor ieder kabinet een *moederdepartement* aan te duiden, zijnde het departement dat personeelsleden voor facilitaire taken aan het kabinet ter beschikking stelt²⁸.

De bepalingen in het raamstatuut over de rekrutering en selectie van het personeel, zijn van toepassing op de personeelsleden die de administratie ter beschikking stelt.

Ieder moederdepartement richtte binnen zijn structuur een cel kabinetsondersteuning op. Het departement wijst statutaire personeelsleden met een dienstaanwijzing aan de cel kabinetsondersteuning toe. Na afloop van de kabinetsondersteuning keren zij naar hun entiteit, raad of instel-

²⁴ Omzendbrief VR 2007/40 van 21 december 2007 betreffende een deontologische code voor de personeelsleden van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering.

²⁵ Nota aan de leden van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 en van 25 september 2009.

²⁶ Omzendbrief VR 2010/22.

²⁷ De Vlaamse Regering machtigde de minister bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatie van de Vlaamse administratie op 25 september 2009 het ontwerpbesluit toe te passen, in afwachting van de onderhandelingen in het sectorcomité en het advies van de Raad van State. Na ontvangst van het advies van de Raad van State werden er nog wijzigingen aan het ontwerpbesluit aangebracht. De definitieve tekst voorziet in terugwerkende kracht tot 1 september 2009.

²⁸ De moederdepartementen zijn DAR, EWI, BZ, WVG, MOW, RWO, FB, LNE, OV.

ling van herkomst terug. Contractuele personeelsleden worden bij de cel kabinetsondersteuning tewerkgesteld na een aanpassing of schorsing van de bestaande arbeidsovereenkomst of na een nieuwe aanwerving²⁹. Dat niet altijd dezelfde entiteiten de facilitaire ondersteuning leveren, verantwoordt volgens de regering een contractuele tewerkstelling op grond van *uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoefte*³⁰.

De selectie van de personeelsleden die de moederdepartementen de kabinetten ter beschikking stelden, verliep divers. Twee departementen organiseerden zelf of langs Jobpunt Vlaanderen de selectie, met een open oproep in het beleidsdomein of na gerichte kandidaatstelling. Zij bezorgden het kabinet een shortlist van geschikte kandidaten. Volgens de betrokken departementen werd hun selectie zonder meer aanvaard.

Bij de andere zeven departementen stuurde het kabinet de werving en selectie van de personeelsleden voor de cel facilitaire ondersteuning aan. Het kabinet organiseerde daarvoor zelf de selectie of deed een beroep op Jobpunt Vlaanderen. Op voorstel van het kabinet stelde het departement de betrokkenen in de cel kabinetsondersteuning te werk.

Voor de nieuwe aanwervingen, voornamelijk personen die voordien op het betrokken kabinet tewerkgesteld waren, werd trapsgewijs te werk gegaan. Het departement nam de betrokkenen eerst in dienst met een, slechts in uitzonderlijke omstandigheden verlengbaar, contract voor maximaal een jaar, dat niet verplichtte tot de organisatie van een objectief wervingssysteem³¹. Deze lopende contracten werden nadien, eveneens zonder selectie, vervangen door contracten met een latere einddatum of van onbepaalde duur³². Deze trapsgewijze aanwerving gaat voorbij aan het uitzonderlijke karakter van de mogelijkheid tot verlenging van de initiële arbeidsovereenkomst en staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van gelijke toegang tot het openbaar ambt.

Verscheidene departementen gaven de intentie te kennen de huidige personeelsleden, zo mogelijk, na een kabinetswissel weer voor te dragen als ondersteunend personeelslid.

²⁹ Aanpassing van het contract is mogelijk voor de personeelsleden die al tewerkgesteld zijn bij het departement dat instaat voor de facilitaire ondersteuning. Voor contractuele personeelsleden van andere entiteiten van de Vlaamse overheid dient de oorspronkelijke arbeidsovereenkomst te worden geschorst voor de duur van de kabinetsondersteuning.

³⁰ Nota aan de leden van de Vlaamse Regering van 25 september 2009 bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2009 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut.

³¹ Overeenkomstig artikel III.2 van het raamstatuut is er voor de contractuele werving voor tijdelijke en uitzonderlijke personeelsbehoeften met een contract van maximaal 1 jaar, geen verplichting tot het organiseren van een objectief wervingssysteem.

³² De hernieuwing of verlenging van bestaande arbeidsovereenkomsten zonder wijziging van betrekking, en de vervanging van een bestaande arbeidsovereenkomst door een andere, kan op grond van artikel I.5, §2, zonder selectie, bij beslissing van de in dienst nemende overheid.

De opdrachten die de ondersteunende personeelsleden toevertrouwd krijgen, zijn niet altijd te onderscheiden van de taken die aanvullende of uitvoerende personeelsleden op het kabinet uitoefenen. Daardoor verliest het onderscheid in rechtspositie tussen beide groepen personeelsleden (zij die onder het raamstatuut ressorteren en zij die onder het kabinetsbesluit vallen) zijn relevantie. Een duidelijker overdracht van taken naar het departement en de uitoefening ervan onder het gezag van het departement, zou het onderscheid helpen verantwoorden.

De administratie is van oordeel dat de minister een ruime autonomie heeft en zelf mag oordelen in welke mate hij/zij, naast het facilitair ondersteunend personeel vanuit het moederdepartement, voor (analoge) facilitaire taken ook zelf kabinetspersoneel aanstelt. De minister-president wijst er verder op dat de problematiek van het verschil in rechtspositie zich niet alleen stelt tussen de uitvoerende en aanvullende kabinetsleden en de facilitaire ondersteunende personeelsleden.

2.6 Afslanking van de kabinetten

Het regeerakkoord 2009-2014 stelde een afslanking van de ministeriële kabinetten voorop. Op grond van de huidige samenstelling van de Vlaamse Regering voorziet het kabinetsbesluit in een personeelskader van maximaal 288 personeelsleden. Het personeelskader tijdens de legislatuur 2004-2009 bedroeg maximaal 490 personeelsleden voor 10 ministers en 452 voor 9 ministers (vanaf 2008). De bepalingen over de tijdelijke ondersteuning van uittreedende ministers bleven onveranderd.

2.6.1 Raadgevers

Voor de inwerkingtreding van het kabinetsbesluit 2009 werd het aantal raadgevers waarop een minister een beroep kon doen, hoofdzakelijk bepaald per toegewezen bevoegdheid. Thans wordt het personeelskader van de raadgevers bepaald per minister. Op 31 december 2008 bedroeg het maximumaantal stafleden voor alle 9 ministeriële kabinetten samen 165 VTE. Tijdens de huidige regeerperiode bedraagt het maximumpersoneelskader voor stafleden, zoals vastgelegd in het kabinetsbesluit, 156 VTE. De afslanking bleef dus beperkt.

Dat hoofdzakelijk de bevoegdheden van de minister het aantal raadgevers vóór de inwerkingtreding van het kabinetsbesluit van 2009 bepaalden, bemoeilijkt een vergelijking per kabinet met het vorige kabinetsbesluit. De bevoegdheidsverdeling in 2009 kende immers andere klemtonen, waardoor de evolutie van het aantal raadgevers per kabinet niet duidelijk is.

De vaste omkadering per minister is eenvoudiger en transparanter dan de werkwijze onder het kabinetsbesluit 2001, maar houdt weinig rekening met de bevoegdheidsverdeling binnen de Vlaamse Regering. De

toewijzing van 9 stafleden in functie van deze bevoegdheidsverdeling³³ voerde daarom een kleine correctie uit.

De afschaffing van de mogelijkheid om een beroep te doen op experts buiten het personeelskader van de kabinetten draagt ten slotte bij tot de kabinetsafslanking.

2.6.2 *Uitvoerend en aanvullend personeel*

Ten opzichte van het personeelskader volgens het kabinetsbesluit van 2001 verminderden de aantallen uitvoerende en aanvullende personeelsleden per lid van de Vlaamse Regering sterk.

Tabel: vergelijking van het personeelskader voor uitvoerende en aanvullende functies 2001-2009

	Kabinetsbesluit 2001			Kabinetsbesluit 2009		
	Uitv.	Aanv.	Totaal	Uitv.	Aanv.	Totaal
Minister-president	26	17	43	15	5	20
Vice minister-president	24	17	41	15	5	20
Vlaams minister	16	11	27	9	3	12

De terbeschikkingstelling aan de kabinetten van personeel uit de administratie voor ondersteunende taken (maximaal 8 VTE per kabinet³⁴) tempert echter de vermindering van het uitvoerend en aanvullend personeelskader.

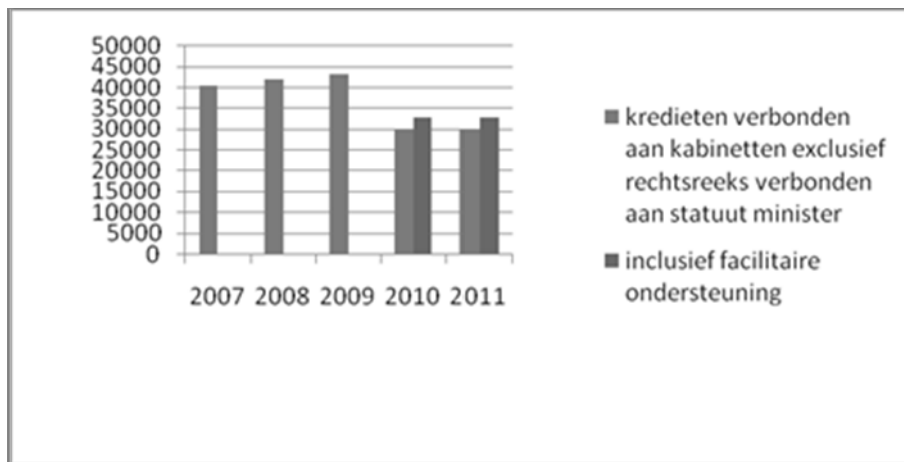
2.6.3 *Begrotingskredieten*

Ten opzichte van de initiële begroting 2008³⁵ (41,97 miljoen euro) daalden de begrotingskredieten voor de werking van de kabinetten in de initiële begrotingen 2010 (32,89 miljoen euro, incl. facilitaire ondersteuning) en 2011 (32,91 miljoen euro, incl. facilitaire ondersteuning) met iets meer dan 20%.

³³ Artikel 6, §2, van het kabinetsbesluit van 2009.

³⁴ Volgens de begeleidende nota bij het ontwerp van het kabinetsbesluit 2009.

³⁵ De kredieten opgenomen in de initiële begroting 2009 bedroegen 43,25 miljoen euro. De toename ten opzichte van 2008 is te wijten aan verhoogde provisies in functie van de legislatuurwissel.

Grafiek: Evolutie kabinetskredieten (in duizend euro)

De bovenstaande grafiek geeft de kredieten weer voor de kabinetten én de werking van de Vlaamse Regering³⁶. Hij houdt geen rekening met de kredieten voor het statuut van de leden van de Vlaamse Regering en de kredieten voor buitenlandse zendingstreizen.

Bij de vergelijking tussen de initiële begroting van 2008 en van 2009 moet in aanmerking worden genomen dat het aantal kabinetten werd herleid van 10 naar 9 en sindsdien onveranderd is gebleven op 9.

2.7 Conclusie

Het aantal kabinetsleden is sinds het nieuwe kabinetsbesluit vermindert, maar deze afslanking vergt nuancerings:

- zij situeert zich vooral bij de categorieën uitvoerend en aanvullend personeel, en minder bij de stafleden;
- de facilitaire ondersteuning vanuit de administratie tempert het effect van de afslanking;
- de mogelijkheid bestaat om binnen de begrotingskredieten functies op te waarderen, zodat de maximumkaders per rang in het kabinetsbesluit weinig zin hebben.

Wel stelden de kabinetten geen experts meer te werk buiten het personeelskader en daalden de begrotingskredieten voor de kabinetten met iets meer dan 20%.

³⁶

De keuze alle basisallocaties in rekening te brengen in plaats van alleen de basisallocaties voor de bezoldiging is ingegeven door een begrotingsruiter in de uitgavenbegroting die de minister ertoe machtigt, mits akkoord van de minister bevoegd voor Financiën en Begroting, binnen de perken van de kredieten voor de diverse programma's van de kabinetten van de Vlaamse Regering, overschrijvingen te verrichten tussen de basisallocaties over deze programma's heen.

Ten slotte is het verschil in rechtspositie tussen de personeelsleden die door de departementen ter beschikking worden gesteld voor facilitaire ondersteuning en het uitvoerend en aanvullend kabinetspersoneel moeilijk te verantwoorden door het vage onderscheid in taken, de plaats van uitvoering ervan en het functioneel gezag van de kabinetten.

3 Politiek-ambtelijke samenwerking

3.1 Inleiding

Volgens het regeerakkoord 2009-2014 moeten afgeslankte kabinetten en duidelijke afspraken over samenwerking en gegevensuitwisseling tussen het politieke niveau en de administratie een slagkrachtige werking van de overheid ondersteunen³⁷. Het charter over de politiek-ambtelijke samenwerking, dat de Vlaamse Regering en het college van ambtenaren-generaal op 9 december 2009 ondertekenden, vormt het centrale referentiekader. Het beoogt een zakelijke, pragmatische samenwerking, waarbij in partnerschap gewerkt wordt om de gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken en de politieke prioriteiten om te zetten in een effectief beleid³⁸. Het gaat uit van de primauteit van het politieke niveau en beleidsvoorbereiding en -ondersteuning als kernopdrachten van de administratie. Het charter bevat ook intenties in verband met advies en overleg, communicatiebeleid, deontologische regels, omgangsvormen, beantwoording van parlementaire vragen, enz.

Beleidsdomeinspecifieke afsprakennota's en werkregelingen kunnen, na overleg tussen de bevoegde minister en de leidend ambtenaren, de algemene afspraken uit het charter verder invullen.

Het Rekenhof ging met een vragenlijst en interviews na in welke mate de charterafspraken uitvoering en opvolging kregen³⁹. Dit onderzoek richtte zich uit praktische overwegingen uitsluitend op de verhouding kabinetten-moederdepartementen, hoewel ook agentschappen soms een beleidsvoorbereidende rol hebben en die ook onder de toepassing van het charter vallen.

3.2 Afbakening van taken en verantwoordelijkheden

3.2.1 Beleidsvoorbereiding

In algemene zin stelde het Rekenhof vast dat de versnippering of verkoring van het overheidslandschap soms de beleidsvoorbereiding bemoeilijkt en de context waarin de kabinetten functioneren, complex maakt.

³⁷ Vlaams Regeerakkoord van 15 juli 2009, *Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*, p. 79.

³⁸ Mededeling aan de Vlaamse Regering, VR 2010 1501 med.0021.

³⁹ Het Rekenhof bezorgde een schriftelijke vragenlijst aan de kabinetschefs van de ministers en de secretarissen-generaal van de moederdepartementen. In opvolgingsinterviews peilde het ook naar de impact van de afslanking van het kabinet op de samenwerkingsrelatie tussen kabinet en administratie en op de beleidsvoorbereidende rol van het departement. De vragenlijst steunde op de normen uit het charter, die opgelijst zijn in bijlage 1.

Uit de bevraging bleek dat de departementen een toenemende rol spelen in het beleidsvoorbereidende proces. De respondenten ervaren de afslanking van de kabinetten bij het begin van de huidige legislatuur niet zozeer als een kantelmoment, maar als een versnellingsmoment in een proces dat al startte bij de invoering van beter bestuurlijk beleid. De leidend ambtenaren van de departementen ervaren de versterking van de beleidsvoorbereidende rol van het departement als positief.

Het kabinet ervaart een proactieve houding van de administratie, binnen de krijtlijnen van de beleidsnota en -brieven, ook als verrijkend en positief. Toch vinden veel kabinetten dat het beleidsvoorbereidend werk, behoudens terugkerende taken, nog te vaak op hun uitdrukkelijke vraag geschiedt.

De administratie bereidt de ontwerpnota's aan de Vlaamse Regering voor, waarna de kabinetten de finale redactie verzorgen. In de beleidsdomeinen Financiën en Begroting, Bestuurszaken en Welzijn, Volksgezondheid en Gezin bereidt de administratie in de regel alle nota's voor. Hoewel de beleidsvoorbereidende rol van de administratie in het algemeen wezenlijk is toegenomen, verrichten alle kabinetten nog altijd beleidsvoorbereidend werk. Dat situeert zich voornamelijk in de opvolging van de ontwerpnota's die de administratie opstelde, maar enkele kabinetten werken ook nieuwe initiatieven volledig uit. Soms noopt een tijdsdruk die het onmogelijk maakt een taak aan de administratie toe te vertrouwen, een kabinet alles zelf af te handelen. De kabinetten zijn echter niet langer een soort parallelle administratie.

Niettegenstaande de kabinetten doorgaans tevreden zijn over de kwaliteit van het beleidsvoorbereidend werk en van mening zijn dat de administratie over veel expertise beschikt, ervaart een aantal kabinetten een kwaliteitsverschil tussen de verschillende beleidsvoorbereidende administratieve entiteiten. Behalve inhoudelijke expertise vereisen de nieuwe rol en opdrachten van het departement ook andere vaardigheden en competenties, die nog niet bij elk departement even sterk aanwezig zijn. Het personeelsbestand aanpassen is een langzaam proces. Binnen het personeelsplan en de beperkingen van het personeelsbestand dienen de departementen keuzes te maken om de nodige competenties te vinden, aan te trekken en te behouden. Niet alle departementen hebben een even sterk uitgebouwde beleidsvoorbereidende capaciteit.

De kabinetten zijn er zich van bewust dat zij nog steeds te veel beleidsvoorbereidend werk verrichten, hoewel hun personeelskader niet meer toestaat alles te beheren en te beheersen. Waar een drastische afslanking van het aantal kabinetsleden plaatsvond en het aantal raadgevers per beleidsveld beperkt is, ontstond de noodzaak meer een beroep te doen op de administratie, bv. bij het kabinet van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Werk en Sport. De kabinetten erkennen dat delegatie naar de administratie een moeilijke evenwichtsoefening is.

3.2.2 Interkabinettenwerkgroepen

De rol van de departementen ten aanzien van de interkabinettenwerkgroepen (IKW) is zeer verschillend. Drie departementen deelden mee systematisch betrokken te zijn bij IKW's op het kabinet van de bevoegde minister. De administraties bieden de kabinetsleden zowel technische als inhoudelijke ondersteuning. Bij de andere departementen is de betrokkenheid meer dossiergebonden en occasioneel van aard. De kabinetten gaven aan dat het niet de gewoonte is zich te laten ondersteunen door een niet-kabinetslid op een IKW bij een andere minister.

Naast de politieke afstemming, vindt op een IKW vaak nog een inhoudelijke afstemming plaats. Zowel de leidend ambtenaren van de departementen als de kabinetten erkennen dat de inhoudelijke integratie tussen beleidsdomeinen in een vroeger *ambtelijk* stadium zou moeten plaatsvinden. Het probleemoplossend vermogen van de verschillende administratieve coördinatieorganen wordt als te klein ervaren. Zowel de kabinetten als de administratie zien hier een belangrijke rol en kans in voor de leidend ambtenaren.

3.2.3 Opvolging parlementaire agenda

De departementen worden consequent ingeschakeld in de opvolging van de parlementaire agenda. Meestal bestaat daarover een afsprakenkader tussen kabinet en administratie. De departementen nemen in de beantwoording van de parlementaire vragen hun coördinerende rol consequent op.

3.3 Samenwerkingsrelatie en onderlinge afstemming

Per beleidsdomein richtte de Vlaamse Regering een beleidsraad op⁴⁰ als forum voor overleg tussen het politieke en administratieve niveau en ter ondersteuning van de regering bij de aansturing van het beleidsdomein. De samenkomst van de beleidsraden varieert naargelang het beleidsdomein van 1 à 2 maal per jaar tot maandelijks. In een aantal beleidsdomeinen waarvoor meer ministers bevoegd zijn, zijn deelbeleidsraden opgericht. De respondenten beschouwen het debat in de beleidsraad over het algemeen als vrij beperkt. Het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin heeft de werking van zijn beleidsraad goed uitgebouwd. Deze beleidsraad kan als een *best practice* gelden.

De belangrijkste en veelvuldigste contacten tussen administratie en kabinet verlopen langs het operationeel overleg (OKA: overleg kabinet administratie), dat in de meeste beleidsdomeinen maandelijks of twee-

⁴⁰ Artikel 3 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

wekelijks of naargelang de noodwendigheden plaatsvindt. Daarbuiten zijn er ook meer informele contacten tussen kabinetsleden en administratie met louter de betrokken medewerkers en diensten.

De informatie-uitwisseling over de voortgang van de beleidsdossiers tussen kabinet en administratie verloopt volgens de departementen doorgaans goed, hoewel de kabinetten ze niet altijd tijdig op de hoogte brengen van de finale beslissing. Alle departementen gaven aan in principe over de volledige dossiers te beschikken en de kabinetten continu op de hoogte te houden van de financiën en de begrotingsuitvoering.

Bij contacten met externe *stakeholders* nodigt het kabinet de administratie niet altijd uit. De meeste departementen beschouwen dat niet als een pijnpunt, wegens het politieke karakter van de contacten. Andere departementen gaven aan dat het risico op dubbele werksporen blijft bestaan en dat de informatiedoorstroming naar de administratie niet altijd langs de correcte kanalen verloopt. De kabinetten wezen erop de aanwezigheid van de administratie bij de vele externe contacten organisatorisch moeilijk te kunnen realiseren. Een consequentere terugkoppeling naar de administratie is in elk geval wenselijk.

Tussen de kabinetten en de departementen (behoudens voor Bestuurszaken en Onderwijs en Vorming) zijn er geen schriftelijke, formele beleidsdomeinspecifieke afsprakennota's met praktische werkafspraken. Noch het kabinet, noch de administratie ervaren dat als een gemis. Een verdere formalisering zou een vlotte samenwerking zelfs kunnen bemoeilijken. Mondelinge werkafspraken worden meestal goed nageleefd. Twee departementen achten, anticiperend op mogelijke personeelswissels, een zekere formalisering van de mondelinge afspraken wel nuttig.

De departementen gaven aan dat het kabinet opdrachten schriftelijk aan de leidend ambtenaar moet meedelen. Bijkomende opdrachten of beperkte informatieve vragen kunnen de kabinetten rechtstreeks naar de medewerker in de administratie sturen, op voorwaarde dat zij de leidend ambtenaar op de hoogte brengen. De meeste departementen gaven aan dat dit een weerkerend probleem, en dus een blijvend aandachtspunt, is.

De respondenten van zowel departementen als kabinetten haalden een aantal elementen aan die de samenwerking tussen administratie en kabinet beïnvloeden:

- De samenwerking verloopt over het algemeen vlotter als maar één kabinet bevoegd is voor het gehele beleidsdomein. Doordat beleidsvelden vaak nauw met elkaar verweven zijn, leidt een verdeling van de bevoegdheid over verschillende ministers tot dubbele communicatielijnen en werksporen. De administratie dient dan de rol van bruggenbouwer op zich te nemen.
- Ook de aanwezigheid van het kabinet in de gebouwen waarin de administratie is gehuisvest, bevordert de toegankelijkheid en de samenwerking tussen administratie en kabinet.
- De persoonlijkheid van de betrokkenen en de persoonlijke relaties worden vaak als doorslaggevend beschouwd.

Een verschillende politieke visie tussen de bevoegde minister en de leidend ambtenaar beschouwen de respondenten niet als een factor die de samenwerkingsrelatie beïnvloedt.

3.4 Conclusie

De beleidsvoorbereidende rol van de departementen is de laatste jaren toegenomen. De afslanking van de kabinetten wordt daarbij beschouwd als een versnellingsmoment in een proces dat al begon bij de invoering van beter bestuurlijk beleid. De kabinetten verrichten nog altijd beleidsvoorbereidend werk, maar van parallelle administraties is geen sprake meer. Administratie én kabinetten vinden dit een positieve evolutie.

Factoren die bepalen of een beroep wordt gedaan op de administratie zijn onder meer:

- de aanwezigheid van de noodzakelijke expertise op de administratie of het kabinet;
- de werkwijze en persoonlijkheid van de bevoegde minister en de mate waarin de minister nieuw beleid wenst te ontwikkelen;
- de bereidheid van het kabinet om taken aan het departement toe te vertrouwen;
- het tijdsbestek;
- de mate waarin het departement zijn coördinerende rol in de beleidsvoorbereiding kan opnemen.

De samenwerking tussen kabinet en administratie verloopt alsmaar vlotter. Zij houdt echter nog enkele aandachtspunten in:

- de verdeling van de bevoegdheid over een beleidsdomein over verschillende ministers leidt tot dubbele communicatie- en werksporen;
- er is soms een fysieke afstand tussen kabinet en administratie;
- het overheidslandschap is soms verkokerd, waarbij de expertise over verschillende entiteiten verspreid is.

4 Bezoldiging van de kabinetsmedewerkers

4.1 Vaststelling van de bezoldiging

Binnen de perken van zijn kabinetsbegroting stelt de minister het salaris of salariscomplement van het kabinetspersoneel vrij vast bij de aanwerving⁴¹. Het Rekenhof heeft voor het begrotingsjaar 2010 geen overschrijdingen van de beschikbare kredieten vastgesteld. Een ministerieel besluit houdende de detachering naar of de aanstelling op het kabinet legt het salaris of salariscomplement vast. Het detacherings- of aanstellingsbesluit van een kabinetschef of een adjunct-kabinetschef, dat ter ondertekening aan de minister-president en ter mededeling aan de andere leden van de Vlaamse Regering moet worden voorgelegd, machtigt de functionele minister het salaris of salariscomplement van de betrokkene te wijzigen, zonder dat hij dit moet mededelen aan de andere leden van de Vlaamse Regering. Van deze machtiging werd tijdens de onderzochte periode zeven maal gebruik gemaakt, door vijf ministers.

Uit het onderzoek blijkt dat de ministers de besluiten waarmee zij het salaris of salariscomplement vaststellen of wijzigen, niet motiveren.

4.1.1 Gedetacheerde personeelsleden

Het salaris van gedetacheerde personeelsleden wordt bepaald door hun statuut of door de arbeidsovereenkomst met de uitzendende entiteit. Het wordt echter volledig op de kabinetsbegroting aangerekend.

In de regel betaalt de uitzendende entiteit het loon van het gedetacheerde personeel gedurende de detachering verder uit⁴². Het salaris van de personeelsleden gedetacheerd door de diensten van de Vlaamse overheid die gebruik maken van het Vlaams Intermodulair Personeelssysteem (VLIMPERS), wordt tijdens de duur van de detachering rechtstreeks aangerekend op de kabinetskredieten. Andere uitzendende entiteiten vorderen de uitbetaalde lonen (in principe maandelijks of driemaandelijks) van de kabinetten terug.

Ter aanvulling van het basissalaris ontvangen de gedetacheerde personeelsleden een salariscomplement. De minister bepaalt vrij de hoogte van dat salariscomplement, binnen de perken van de kabinetsbegroting. Het kabinetsbesluit van 14 september 2001 heeft de vaste salariscomplementen per functiecategorie opgeheven. Ter bepaling van de grootte van het salariscomplement hanteren de verschillende kabinetten nog altijd de vaste salariscomplementen als referentiepunt, al zijn individuele

⁴¹ Artikel 17 van het kabinetsbesluit.

⁴² Artikel 20 van het kabinetsbesluit.

afwijkingen altijd mogelijk. Vaak is een evenwichtig loonbeleid in het kabinet daarbij doorslaggevend.

Tabel: toegekende salariscomplementen van voltijds gedetacheerden in de periode 13 juli 2009 - 1 juli 2010⁴³

<i>Bruto salariscomplement in euro (niet geïndexeerd)</i>	<i>Aanvullend</i>	<i>Uitvoerend</i>	<i>Stafleden</i>
1 - 5.000	8	17	7
5.001 - 10.000	3	11	41
10.001 - 20.000		5	17
20.001 - 30.000		1	2
30.001 - 40.000			2
40.001 - 50.000			1

De omzendbrief 2010/22 beveelt het kabinet aan vooraf zicht te verwerven op de globale kostprijs van de detachering. Uit de gesprekken die het Rekenhof met de kabinetssecretarissen voerde, blijkt dat het kabinet zich baseert op de loonfiches van de betrokkenen. Deze loonfiches bevatten echter niet alle terugvorderbare elementen. Zo ontbreekt vaak informatie over de lasten eigen aan de werkgever boven de brutobezoldiging, zoals extra pensioenlasten en bijdragen in verzekeringen.

De terugvorderingen worden door de uitzendende entiteiten rechtstreeks aan de Kanselarij gericht. De Kanselarij is niet altijd voorafgaandelijk geïnformeerd over de precieze omvang van de terug te vorderen bedragen. Die bedragen kunnen ook gedurende de detachering wijzigen. De medewerkers van het team kunnen onmogelijk alle finesses van de rechtsposities van de gedetacheerde personeelsleden beheersen.

De terugvorderingen en betalingsopdrachten worden niet door het kabinet geautoriseerd. Wel stelt de Kanselarij periodiek een overzicht van de terugvorderingen aan de kabinetten ter beschikking.

De communicatie met de uitzendende entiteit over de (administratieve) loopbaan en de prestaties van de gedetacheerde personeelsleden geschiedt vanuit het kabinet. Het team ABK treedt niet op als tussenpersoon tussen kabinet en uitzendende entiteit.

4.1.2 Aangestelde personeelsleden

Hoewel elke minister binnen de grenzen van de vastgestelde begrotingskredieten autonoom de lonen van het personeel kan vaststellen, blijkt de loonpolitiek van de meeste kabinetten toch binnen een interne regeling te vallen. De aanvangsbezoldiging steunt op een aantal ele-

⁴³ Tegen 100%, gekoppeld aan het indexcijfer 138.01. Om de bedragen weer te geven tegen het indexcijfer op 1 april 2011, dient met 1,5157 te worden vermenigvuldigd. De tabel heeft betrekking op detacheringen naar een kabinet of een uittredend minister. Twee gedetacheerden ontvangen geen salariscomplement.

menten, zoals de verantwoordelijkheden van de functie, leeftijd, ervaring en de voorgaande bezoldiging van de betrokkene. De kabinetten streven daarbij vaak uniformiteit na, zowel intern als met kabinetten van ministers die deel uitmaken van eenzelfde politieke partij. Wel geldt nergens een strikt kader en blijft de mogelijkheid tot individuele loononderhandelingen altijd open.

Ondanks de autonomie van de minister, bleven de verschillen tussen de kabinetten inzake het toegekende loon vrij beperkt, op enkele individuele uitzonderingen na. De laagste wedde voor het aanvullende kader bedroeg 13.450 euro, de hoogste 40.250 euro. De laagste wedde voor het uitvoerende kader bedroeg 21.000 euro en de hoogste 52.200 euro. Bij de stafleden was de laagste toegekende wedde 26.280 euro en de hoogste 100.949 euro (alle niet geïndexeerd).

Tabel: toegekende bruto jaarsalarissen van voltijds aangestelden in de periode 13 juli 2009 - 1 juli 2010⁴⁴

<i>Bruto jaarsalaris In euro (niet geïndexeerd)</i>	<i>Aanvullend</i>	<i>Uitvoerend</i>	<i>Stafleden</i>
1 - 20.000	6		
20.001 - 40.000	22	60	27
40.001 - 60.000	1	6	44
60.001 - 80.000			17
80.001 - 100.000			3
100.001 - 120.000			1

4.1.3 Tijdelijke ondersteuning van een uittredende minister

Personeelsleden van uittredende ministers maken formeel deel uit van het kabinet van de minister-president. De detacherings- en aanstellingsbesluiten, die het salaris of salariscomplement vastleggen, worden ter ondertekening aan de minister-president voorgelegd. De communicatie over de loopbaan van de betrokkene verloopt niet langs het kabinet van de minister-president, maar langs de uittredend minister of diens gevolmachtigde.

De omzendbrief 2010/22 beperkt het salaris van de personeelsleden die instaan voor de tijdelijke ondersteuning van een uittredende minister tot maximaal het salaris dat de betrokkene genoot op het kabinet van de uittredende minister. Als het personeelslid niet tot dit kabinet behoorde, voorziet de omzendbrief in een maximaal toe te kennen salarisschaal, geënt op het raamstatuut.

⁴⁴ Met inbegrip van personeelsleden aangesteld bij een uittredend minister. De personeelsleden die voor minder dan 100% werden aangesteld zijn niet in de tabel opgenomen. De bruto jaarsalarissen zijn weergegeven aan 100% gekoppeld aan het indexcijfer 138.01.

Tussen 13 juli 2009 en 1 april 2010 stelden uittredende ministers 18 personen te werk. Het Rekenhof controleerde de personeelsdossiers die de Kanselarij aanlegde. Het stelde twee kleine overschrijdingen van de loonnormen vast bij personeelsleden van één uittredende minister. Loonnormen kunnen ook worden overschreden als het salariscomplement niet wordt aangepast bij een stijging van het basissalaris van een gedetacheerd personeelslid.

4.1.4 Facilitaire ondersteuning vanuit de administratie

De personeelsleden die de administratie ter beschikking stelt van de kabinetten, ressorteren onder de bezoldigingsregeling van het raamstatuut. Zij kunnen een kabinetstoelage ontvangen. De secretaris-generaal van het moederdepartement bepaalt de omvang ervan binnen de grenzen van het raamstatuut. Na het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State werden in het raamstatuut criteria opgenomen om discriminatie en willekeur te vermijden. De hoogte van de toelage werd afhankelijk van de functiebeschrijving en de frequentie van extraprestaties.

De moederdepartementen en de kabinetten gaven aan dat bij de vaststelling van de hoogte van de kabinetstoelagen rekening wordt gehouden met de functie-inhoud. Als de betrokkene voordien op het kabinet werkzaam was, hield de kabinetstoelage ook rekening met het inkomen dat de betrokkene op het kabinet ontving.

4.2 Vergoedingen, toelagen en andere bijkomende voordelen

De regelgeving voor vergoedingen en toelagen maakt een onderscheid tussen gedetacheerde kabinetsleden die hun salaris verder van de entiteit van herkomst ontvangen, en kabinetsleden die hun salaris rechtstreeks van het kabinet ontvangen:

- Voor gedetacheerde personeelsleden die hun salaris verder van de uitzendende entiteit ontvangen, kan die entiteit alle toelagen en vergoedingen terugvorderen die inherent zijn aan de uitgeoefende functie, berekend volgens de bepalingen die in de instelling van herkomst op hen van toepassing zijn, eventueel verhoogd met de werkgeversbijdragen⁴⁵. Toelagen, vergoedingen, bonussen, premies, bijdragen in groepsverzekeringen, enz., zijn in principe terugvorderbaar, ongeacht hun benaming.
- Voor de kabinetsleden waarvan de bezoldiging rechtstreeks ten laste valt van de kabinetskredieten verwijst artikel 21 van het kabinetsbesluit naar de regeling die van toepassing is op de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid inzake gezinsbijslag, haard- of standplaatstoelage, maaltijdcheques, vakantiegeld, einde-

⁴⁵ Artikel 20, §1, 2°, van het kabinetsbesluit.

jaarstoelage en andere toelagen, met uitzondering van de toelagen voor overuren en voor nacht-, zaterdag- en zondagswerk.

De eindejaarstoelage voor het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid is een percentage van het brutosalaris van de maand november. De hoogte van het percentage is afhankelijk van de rang en de daaraan verbonden salarisschaal. Hoe hoger de salarisschaal, hoe lager het percentage⁴⁶. Aan de personeelsleden van de kabinetten wordt voor de berekening van de eindejaarstoelage op basis van hun hoedanigheid als staflid, uitvoerend of aanvullend personeelslid, een fictieve rang toegekend, die geen rekening houdt met de hoogte van het toegekende salaris⁴⁷.

Het kabinetsbesluit verklaart ook enkele sociale voordelen uit het raamstatuut uitdrukkelijk van toepassing op het personeel van de ministeriële kabinetten: een aanvullende moederschapsuitkering (artikel 21), een werkgeversbijdrage in het woon-werkverkeer met het openbaar vervoer (artikel 24)⁴⁸ en een vergoeding voor begrafeniskosten (artikel 25). De omzendbrief 2010/22 voorziet in de uitbreiding van het toepassingsgebied van de omzendbrief rechtsbijstand⁴⁹ naar het kabinetspersoneel, met uitzondering van het personeel van de uittreedende ministers.

Voor de terugvorderingen van onkosten bezorgt de kabinetssecretaris een onkostennota, gestaafd met de nodige bewijsstukken, aan de dienst Boekhouding van de afdeling Managementondersteunende Diensten van het departement Financiën en Begroting. Het departement staat in voor een technische controle van de uitgaven voor het de betaling uitvoert. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat niet alle onkostendossiers de nodige bewijsstukken bevatten.

Uitgaven die voortvloeien uit de functie en in het belang van de Vlaamse Gemeenschap gemaakt zijn, kunnen ten laste van de begroting worden gelegd als een forfaitaire vergoeding ze niet al dekt en slechts in de mate dat het bedrag ervan redelijk en verantwoord wordt geacht⁵⁰:

- De omzendbrief 2010/22 voorziet in een integrale terugbetaling van telefoon-, fax- en internetkosten die ten behoeve van het kabinet zijn gemaakt. Elk kabinet voert een eigen beleid inzake de terugbetaling van dergelijke kosten. Sommige kabinetten voorzien in een in-

⁴⁶ Artikel VII.22 van het raamstatuut.

⁴⁷ Zo wordt bijvoorbeeld aan een uitvoerend personeelslid een salaris toegekend gelijkwaardig aan de salarisschaal A212, maar voor de berekening van de eindejaarstoelage wordt aan de betrokkene de fictieve rang B2 toegekend, waardoor de bruto eindejaarstoelage voor de betrokkene ongeveer 6% hoger is dan voor een personeelslid van de Vlaamse overheid met een gelijkaardig salaris.

⁴⁸ Het supplement 1^{ste} klasse ten laste van de kabinetsbegroting is alleen mogelijk voor de adjunct-kabinetschef en de kabinetschef. Het Rekenhof heeft daarop één inbreuk vastgesteld.

⁴⁹ Omzendbrief DVO/BZ/P&O/2007/21 van 6 november 2007 betreffende de rechtsbijstand.

⁵⁰ Omzendbrief VR 2004/5 van 5 maart 2004 betreffende de gedragscode voor bestuurlijke uitgaven.

tegrale terugbetaling van de gemaakte kosten, andere hanteren een maandelijks forfait naargelang de uitgeoefende functie. Een opsplitsing tussen private en werkgerelateerde kosten wordt niet gemaakt. Elk kabinet voert ook een eigen beleid inzake het ter beschikking van zijn personeel stellen van smartphones en eenvoudige mobiele telefoontoestellen. Alle kabinetten houden daarbij rekening met de uitgeoefende functie.

- Elk kabinet moet een wagenreglement aannemen, waarin het de rechten en plichten van de beheerders en gebruikers van de dienstvoertuigen opneemt⁵¹. Dit reglement dient onder meer ondubbelzinnig aan te geven welke personen een dienstwagen mogen gebruiken voor het woon-werk verkeer of andere privéverplaatsingen. Niet elk kabinet heeft al een dergelijk wagenreglement. Elk kabinet ontwikkelde wel een intern beleid voor het gebruik van kabinetswagens. Kabinetswagens mogen in principe niet voor privéverplaatsingen worden gebruikt, tenzij ze individueel zijn toegewezen. Daarop kan de kabinetssecretaris of zijn gemachtigde wel uitzonderingen omwille van dienstdoendigheden toestaan. Op alle geïnterviewde kabinetten kregen alleen de minister en de kabinetschef een kabinetswagen individueel toegewezen. Niet elke kabinetschef maakt gebruik van deze mogelijkheid.
- Het kabinetsbesluit verwijst naar de regeling voor het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid voor de reis- en maaltijdvergoeding voor binnenlandse en buitenlandse reizen⁵². Geen enkel kabinet heeft formeel een kilometercontingent vastgelegd, zoals uiteengezet in de toelichting bij het raamstatuut. De kabinetssecretarissen geven aan zich bewust te zijn van de hogere kosten verbonden aan het gebruik van de eigen wagen voor dienstverplaatsingen en moedigen het gebruik van het openbaar vervoer, fiets of poolwagens aan. De kilometervergoeding voor het gebruik van de eigen wagen werd in één geval onterecht gebruikt als tegemoetkoming in het dagelijkse woon-werk verkeer.
- Kabinetsmedewerkers met de functie van chauffeur ontvangen een forfaitaire vergoeding van 3.050 euro op jaarbasis⁵³ voor de verblijfskosten. Deze vergoeding is niet cumuleerbaar met een reis- en maaltijdvergoeding voor binnenlandse en buitenlandse reizen of andere vergoedingen voor verblijfskosten. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de kabinetten, weliswaar in beperkte mate, chauffeurs toch onkosten terugbetalen die het forfait al dekt.

⁵¹ Omzendbrief DVO/BZ/P&O/2008/11 van 23 december 2008 betreffende het gebruik, verwerving en vervreemding van dienstvoertuigen.

⁵² Artikel 23. Deze regeling is uitgewerkt in artikel VII.75 en volgende van het raamstatuut. Artikel VII.80 voorziet in een forfaitair eenheidstarief voor het gebruik van de eigen wagen dat uniform is voor alle graden.

⁵³ Artikel 22 van het kabinetsbesluit. Dit forfait is tegen 100%, gekoppeld aan het indexcijfer 138.01. Het wordt maandelijks na vervallen termijn uitbetaald.

- De omzendbrief 2010/22 biedt kabinetsmedewerkers met onthaalen en vervoertaken een forfaitaire uniformvergoeding⁵⁴. Hij voorziet voor elke functiecategorie in een maximumbedrag per jaar per kledingsstuk. De betaling dient rechtstreeks naar de leverancier, die het personeelslid zelf koos, te gaan. Het Rekenhof heeft daarbij twee kleine onregelmatigheden vastgesteld.

Het kabinetsbesluit voorziet in artikel 26 in de mogelijkheid om in het ontslagbesluit van een aangesteld personeelslid een ontslagtoelage toe te kennen als de betrokkene na zijn tewerkstelling op het kabinet geen beroepsinkomen, vervangingsinkomen of rustpensioen geniet. Het inkomen uit onvolledige functies, de werkloosheidsvergoeding of het vervangingsinkomen ingevolge ziekte of zwangerschap zijn cumuleerbaar met de ontslagtoelage. De ontslagtoelage wordt in dit geval verminderd met het genoten inkomen. De inkomsten uit onvolledige functies die de betrokkene genoot voor de datum van het ontslag op het kabinet, komen niet in rekening. Er is geen ontslagtoelage verschuldigd aan de kabinetsleden die uit eigen beweging hun ambt neerleggen.

De ontslagtoelage is gelijk aan de bruto maandwedge. De maximale duurtijd van de ontslagtoelage is afhankelijk van de periode waarin de betrokkene ononderbroken op een kabinet heeft gewerkt⁵⁵. Er wordt ook rekening gehouden met de tewerkstelling op een ander kabinet (bv. federaal of lokaal) als deze tewerkstelling ononderbroken voorafgaat aan de tewerkstelling op een kabinet van een Vlaams minister. Het kabinetsbesluit spreekt van een kabinet, zonder expliciet te specificeren of het om een kabinet van de Vlaamse Regering gaat of niet. Volgens de Kanselarij kunnen personeelsleden die op federale kabinetten worden ontslagen, maar voorafgaand tewerkgesteld waren bij de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering, niet van een dergelijke maatregel genieten.

Tussen 13 juli 2009 en 1 april 2010 vroegen 163 personen de ontslagtoelage aan. Hiervan onderzocht het Rekenhof 20% per kabinet. De ontslagtoelage wordt maandelijks door de betrokkene bij de Kanselarij aangevraagd. Als ontvangen inkomsten blijken de attesten *vervangingsinkomen* of *inkomen uit onvolledige functies*, die de uitbetalingsinstelling invult, cumuleerbaar zijn met de ontslagtoelage, dan wordt die toelage verminderd met de ontvangen inkomsten. Als de betrokkene in een verklaring op erewoord meedeelt dat hij geen beroepsinkomen, vervangingsinkomen of rustpensioen geniet, kent de administratie de volledige ontslagvergoeding toe. Op deze verklaring op erewoord is geen enkel toezicht georganiseerd.

⁵⁴ Omzendbrief VR95/24 betreffende de uniformvergoeding is in de omzendbrief 2010/22 geïntegreerd.

⁵⁵ De toelage bedraagt één maand salaris voor een ononderbroken activiteitsperiode op een kabinet vanaf één tot zes maanden en wordt gradueel opgetrokken tot maximaal vijf maanden salaris voor een ononderbroken activiteitsperiode vanaf twee jaar en meer.

De kabinetsleden die een uittredend minister ondersteunen, kunnen ook een beroep doen op de ontslagtoelage. Een uittredende minister nam oud-kabinetsleden weer in dienst na uitputting van de ontslagvergoeding. Na de tijdelijke ondersteuning kan de betrokkene, als aan de voorwaarden van het kabinetsbesluit voldaan is, opnieuw genieten van de ontslagvergoeding.

4.3 Conclusie

Ondanks de grote autonomie van de ministers zijn de toegekende salarissen en salariscomplementen over de verschillende kabinetten gelijklopend. De kredieten werden niet overschreden.

Gedetacheerde en aangestelde personeelsleden op de kabinetten ontvangen echter niet dezelfde vergoedingen en toelagen. Dit is te wijten aan de verschillende rechtsposities van deze personeelsleden. De toegekende vergoedingen en toelagen zijn op enkele uitzonderingen na correct.

5 Rapportering aan het Vlaams Parlement

5.1 Begroting

In het verslag over de initiële begroting 2009⁵⁶ en in het verslag van het onderzoek van de begrotingsaanpassing 2009 en de Vlaamse begroting 2010⁵⁷ merkte het Rekenhof op dat sommige kabinetskredieten ten onrechte bij de kredieten voor de beleidsdomeinen stonden. Zo droegen de departementen FB en DAR onder meer kredieten voor respectievelijk achterstallige jaarsalarissen en vergoedingen, en kosten voor het woon-werkverkeer van kabinetsleden. Daardoor gaf de *kabinetsbegroting* geen volledig beeld van de begrote uitgaven voor de personeelsleden van de kabinetten.

In opvolging van de aanbeveling van het Rekenhof alle kredieten voor kabinetsuitgaven, conform het specialiteitsbeginsel, op te nemen in de programma's voor het beleidsdomein V-Hogere entiteiten, werden vijf basisallocaties tijdens de begrotingscontrole 2010 overgedragen. Dat komt de transparantie ten goede.

5.2 Jaarlijkse rapportering over de kabinetssamenstelling

In het kader van zijn onderzoek naar de consultancyopdrachten die de kabinetten gunden⁵⁸ onderzocht het Rekenhof de rapportering over de kabinetssamenstelling conform het protocol van 17 april 2001 tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering. In zijn verslag aan het Vlaams Parlement heeft het Rekenhof de kabinetten aanbevolen het overzicht correct en met meer oog voor detail op te stellen. Voor een grotere transparantie achtte het Rekenhof ook een betere afstemming van de rapportering op het kabinetsbesluit wenselijk.

Op 4 februari 2009 sloot de Vlaamse Regering met het Vlaams Parlement een nieuw protocol af, waarin zij zich ertoe verbindt het Vlaams Parlement elk jaar uiterlijk op 1 maart een overzicht te bezorgen van de samenstelling van haar kabinetten. Een bijlage bij het protocol legde het model van rapportering vast. De rapportering bevat een overzicht van alle kabinetsmedewerkers in actieve dienst op 31 december van het betrokken rapporteringsjaar en een overzicht van de kabinetsleden die het kabinet in de loop van het rapporteringsjaar hebben verlaten.

⁵⁶ Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2009, Stuk 16 (2008-2009) – Nr.1, p. 25-26.

⁵⁷ Onderzoek begrotingsaanpassing 2009 en Vlaamse begroting 2010, Stuk 16 (2009-2010) – Nr.1, p. 30-32.

⁵⁸ Consultancyopdrachten gegund door de kabinetten, Stuk 37-H(2007-2008) - Nr. 1.

Het Rekenhof heeft de rapportering van de Vlaamse Regering voor de periode van 13 juli 2009 tot 31 december 2009⁵⁹ onderzocht. Het stelde vast dat vijf kabinetsleden in de lijst ontbraken. Twee uitvoerende personeelsleden stonden als aanvullende medewerker vermeld. Er waren ook foutieve data van indiensttreding en voor twee personen vermeldde het rapport foutieve tewerkstellingspercentages. De administratie heeft aangekondigd voor de volgende rapporteringen nauwlettender toe te zien op de juistheid van de gevalideerde gegevens.

De rapportering bevat geen informatie over:

- de personeelsleden die de uittredende ministers ondersteunen; deze personeelsleden maken nochtans formeel deel uit van het kabinet van de minister-president;
- de mate waarin de evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen werd bereikt;
- de aanstellingswijze van de personeelsleden van het kabinet en de entiteit van herkomst zo de betrokkene werd gedetacheerd;
- het gebruik van de mogelijkheid aanvullende en uitvoerende functies om te zetten in raadgevende functies;
- het aantal personeelsleden dat instaat voor de facilitaire ondersteuning vanuit het moederdepartement;
- een indicatie van de salarissen, salariscomplementen, vergoedingen en toelagen verbonden aan een functiecategorie, zoals uitgewerkt in de omzendbrief betreffende de verhoogde openbaarheid van het beloningsbeleid bij de Vlaamse overheid⁶⁰, die onder meer transparantie over de publiek gefinancierde topsalarissen beoogt.

De administratie stelt dat bovenvermelde ontbrekende informatie kan deel uitmaken van een aangepast protocol. Ook de minister-president geeft aan dat op vraag van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering de rapportering steeds kan worden aangevuld met bijkomende rubrieken. De administratie stelt wel dat geenszins informatie ter beschikking kan worden gesteld over verloning en verloningscomponenten op het niveau van individuele dossiers of op het niveau waaruit individuele persoonsgegevens zijn af te leiden.

Het rapport met de toestand op 31 december 2010⁶¹ is op dezelfde wijze opgebouwd en bevat dus evenmin bovenvermelde informatie.

⁵⁹ Rapport van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het Protocol van 4 februari 2009 tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering betreffende de jaarlijkse rapportering over de samenstelling van de kabinetten van de Vlaamse ministers, Toestand op 31 december 2009, Stuk 35-A(2009-2010) - Nr.1.

⁶⁰ Omzendbrief DVO/BZ/P&O/2007/18 van 6 juli 2007 betreffende de verhoogde openbaarheid van het beloningsbeleid bij de Vlaamse overheid, B.S.12 oktober 2007.

⁶¹ Rapport van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het Protocol van 4 februari 2009 tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering betreffende de jaarlijkse rapportering over de samenstelling van de kabinetten van de Vlaamse ministers, Toestand op 31 december 2010, Stuk 35 (2010-2011) - Nr.1.

5.3 Conclusie

De kredieten voor kabinetsuitgaven staan thans in de programma's voor het beleidsdomein V-Hogere entiteiten, wat de transparantie over de kabinetskredieten ten goede komt.

In de jaarlijkse rapportering aan het Vlaams Parlement over de samenstelling van de kabinetten geeft de Vlaamse Regering geen volledig correct beeld. Het rapport kan overigens meer nuttige details bevatten dan het nu doet.

6 Algemene conclusie

Ten opzichte van de vorige legislatuur verminderde het aantal personeelsleden op de kabinetten. De kabinetskredieten daalden met iets meer dan 20% en de kabinetten stelden geen experten buiten hun personeelskader meer te werk. De afslanking vergt echter nuancering: zij treft voornamelijk het uitvoerend en aanvullend personeel en minder de raadgevers. Bovendien verliest de vastlegging van maximale kaders per rang veel van haar betekenis door de mogelijkheid lagere functies in hogere om te zetten. Ten slotte tempert de facilitaire ondersteuning van de kabinetten vanuit de administratie de afslanking. Het verschil in rechtspositie tussen de personeelsleden die door de departementen ter beschikking worden gesteld voor facilitaire ondersteuning en het uitvoerend en aanvullend kabinetspersoneel is moeilijk te verantwoorden door het vage onderscheid in taken.

De kabinetsafslanking heeft geleid tot een versnelling van de toename van de beleidsvoorbereidende rol van de administratie, een proces dat al aanving met beter bestuurlijk beleid. De kabinetten zijn doorgaans tevreden over de kwaliteit van het beleidsvoorbereidend werk van de administratie, al is verbetering mogelijk en zijn er kwaliteitsverschillen tussen de verschillende beleidsvoorbereidende administratieve entiteiten. De samenwerking tussen de kabinetten en administratie verloopt in het algemeen vlot.

Ondanks de autonomie van de ministers zijn de toegekende salarissen over de verschillende kabinetten heen gelijklopend. De ministers overschreden de kredieten waarbinnen zij autonomie kregen, niet. Vergoedingen en toelagen van gedetacheerde en aangestelde personeelsleden zijn daarentegen niet uniform geregeld, gelet op de verschillende rechtsposities van deze personeelsleden. Ze werden op enkele uitzonderingen na correct toegekend.

Enerzijds biedt de huidige begrotingsopmaak het Vlaams Parlement een beter inzicht in de kabinetskredieten. Anderzijds kan de rapportering aan het Vlaams Parlement over de samenstelling van de kabinetten nog correcter en vollediger.

7 Aanbevelingen

- Opdat de administratie haar beleidsvoorbereidende rol ten volle kan opnemen, is nog een verdere evolutie wenselijk op het vlak van de bereidheid van de kabinetten te delegeren aan de administratie. De administratie dient op haar beurt de noodzakelijke expertise verder op te bouwen en de nodige vaardigheden te ontwikkelen.
- Aanwervingen voor facilitaire ondersteuning van de kabinetten door de departementen moeten steunen op een objectieve selectieprocedure. Een duidelijker onderscheid in taken, uitgeoefend enerzijds onder het gezag van de departementen en anderzijds onder het gezag van de kabinetten, zou het verschil in rechtspositie tussen dit personeel en het uitvoerend en aanvullend kabinetspersoneel beter verantwoorden.
- De Vlaamse Regering kan onderzoeken hoe zij de rechtspositie van het kabinetspersoneel verder kan uitwerken. Zij dient daarbij bijzondere aandacht te hebben voor toelagen en vergoedingen.
- De interne beheersing van de toekenning en betaling van toelagen en vergoedingen moet worden versterkt.
- Ten behoeve van de transparantie en volledigheid kan de Vlaamse Regering meer elementen opnemen in haar jaarlijkse rapportering aan het Vlaams Parlement over de samenstelling van de ministeriële kabinetten.

8 Reactie van de minister-president

De minister-president van de Vlaamse Regering reageerde op 5 juli 2011 op het ontwerpverslag van de audit (zie bijlage 2).

De minister-president benadrukte in zijn antwoord dat bij aanvang van de legislatuur in alle transparantie duidelijk werd bepaald op welke manier de Vlaamse Regering zou omgaan met de afslanking van de kabinetten.

De problematiek inzake het verschil in rechtspositie tussen de uitvoerende en aanvullende kabinetsleden en de facilitaire ondersteunende personeelsleden gelet op hun opdrachten, stelt zich volgens de minister-president eveneens voor de personeelsleden betrokken bij de beleidsvoorbereiding.

De minister-president acht het verschil in rechtspositieregeling, ook inzake vergoedingen en toelagen, tussen het aangesteld, gedetacheerd en facilitair ondersteunend personeel onvermijdelijk door de verschillende herkomst van deze personeelsleden.

De minister-president bevestigt dat de afslanking van de kabinetten een positief evoluerend groeiproces is waarin kabinetten en administraties tot een goede afstemming komen inzake rollen en verantwoordelijkheden.

Verder stelt de minister-president dat de jaarlijkse rapportering over de samenstelling van de kabinetten in het kader van het protocol van 4 februari 2009 tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering bedoeld is als een overzichtelijk basisrapport. Op vraag van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering kan het steeds worden aangevuld met bijkomende rubrieken.

Bijlage 1: Charter over de politiek-ambtelijke samenwerking

Het charter bevat een aantal afspraken over de rol van administratie en kabinet inzake beleidsbepaling, beleidsondersteuning en beleidsuitvoering.

De belangrijkste charterbepalingen over de beleidsbepaling zijn:

- De beslissing over de inhoud van het beleid behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de Vlaamse Regering en de Vlaamse ministers. Het behoort tot het politieke primaat de doelstellingen, de middelen en de tijdsvolgorde te kiezen en te specificeren.
- De ministers worden ondersteund door een beperkt kabinet met deskundige raadgevers.
- De rol van de kabinetten is beperkt tot een politieke afweging en advisering, de politieke opvolging en de coördinatie van beleidsdossiers.
- Het kabinet vermijdt parallelle of overlappende structuren voor taken die in de administratie thuishoren.

Over de beleidsondersteuning en beleidsuitvoering bevat het charter de volgende afspraken:

- Beleidsondersteuning (voorbereiding en evaluatie) en beleidsuitvoering behoren tot de opdracht van de departementen en de agent-schappen.
- De administratie werkt mogelijke beleidsopties uit (ontwerp van beleidsnota's en -brieven, begrotingsvoorstellen, ontwerpen van regelgeving, voorstellen voor beleidsinstrumenten, enz.). De voorbereiding van ontwerpnota's aan de Vlaamse Regering wordt aan de administratie toevertrouwd.
- De administratie houdt rekening met de elementen in de beleidsdocumenten en de politieke context, maar maakt geen afweging over wat de politiek als rationeel beschouwt.
- Het kabinet toetst de aspecten aan de politieke rationaliteit.
- De administratie kan autonoom voorstellen voorbereiden die ze voor beslissing aan het politieke niveau voorlegt.
- De voorstellen en standpunten die de administratie aan de minister bezorgt, moeten gedragen worden door alle betrokken entiteiten van het beleidsdomein. De administratie kiest voor een geïntegreerde inhoudelijke benadering en voor actieve samenwerking en afstemming in en tussen de beleidsdomeinen.
- Het is aangewezen dat de administratie haar beleidsondersteunende rol ook opneemt ten aanzien van interkabinettenwerkgroepen (IKW), waarbij een structurele inhoudelijke betrokkenheid te verkiezen is boven een occasionele invulling.

- De administratie is maximaal aanspreekbaar en permanent beschikbaar voor de ondersteuning bij parlementaire activiteiten en wordt maximaal ingeschakeld in de parlementaire agenda.

Het charter bevat ook een aantal bepalingen over de samenwerking tussen kabinet en administratie:

- Het charter beklemtoont het belang van de beleidsraad als het centraal platform tussen het politieke en ambtelijke niveau voor de inhoudelijke afstemming van de beleidsvoering en de opvolging op hoofdlijnen. Een regelmatige samenkomst van de beleidsraad is daarbij vereist. Buiten de beleidsraad is er een operationeel overleg tussen kabinet en administratie. Het kabinet informeert de administratie over de voortgang van de beleidsdossiers en zorgt ervoor dat alle documenten van een dossier bij de administratie aanwezig zijn.
- Het kabinet en de administratie houden elkaar op de hoogte van hun contacten met strategische partners en het resultaat ervan.
- Bij contacten tussen kabinet en werkveld kan het nuttig zijn dat de administratie vertegenwoordigd is.
- De ministers staan in voor de communicatie van het beleid, zowel over de beleidsintenties als over het besliste beleid. Communicatie over de dienstverlening en de eigen werking gaan uit van de administratie.
- Alle opdrachten aan de administratie gaan uit van de minister of van zijn kabinetschef en worden gericht aan de leidend ambtenaar. De leidend ambtenaar beslist aan welke medewerker de kabinetsopdracht wordt toevertrouwd.

Bijlage 2: Antwoord van de Vlaamse minister-president

5 juli 2011

Betreft: Audit van de personeelsuitgaven van de ministeriële kabinetten en de bestuurlijke gevolgen van hun afslanking.

Geachte voorzitter,

In antwoord op uw ontwerpverslag met betrekking tot de audit van de personeelsuitgaven van de ministeriële kabinetten en de bestuurlijke gevolgen van hun afslanking, maak ik u graag de volgende bemerkingen over.

Bij aanvang van de legislatuur werd in alle transparantie duidelijk bepaald op welke manier de Vlaamse Regering zou omgaan met de afslanking van de kabinetten. Dit zowel wat betreft het doorschuiven van een aantal facilitaire ondersteunende taken, als wat betreft een aantal beleidsvoorbereidende taken naar de administratie.

Uw opmerking dat het verschil in rechtspositie tussen uitvoerende en aanvullende kabinetsleden en facilitaire ondersteunende personeelsleden, gelet op de opdrachten die de facilitaire ondersteunende personeelsleden toevertrouwd krijgen, niet te verantwoorden is, betreft een problematiek die zich evengoed stelt bij de beleidsvoorbereiding en niet alleen tussen kabinet en administratie, maar ook tussen de departementen onderling.

De Vlaamse Regering heeft als uitgangspunt genomen dat de minister, weliswaar binnen de grenzen van het kabinetsbesluit, een ruime autonomie heeft in zijn kabinetssamenstelling. Het verschil in rechtspositieregeling, ook inzake vergoedingen en toelagen, tussen aangesteld, gedetacheerd en facilitair ondersteunend personeel is onvermijdelijk gelet op de verschillende herkomst van deze personeelsleden. Het feit dat de vergoedingen en toelagen van de gedetacheerde kabinetsmedewerkers terugvorderbaar zijn (begrotingstransparantie) maakt het verschil nog duidelijker.

De kabinetsafslanking is zoals u zelf ook concludeert een positief evoluerend groeiproces waarin kabinetten en administraties tot een goede afstemming komen inzake rollen en verantwoordelijkheden.

Wat betreft de jaarlijkse rapportering van de samenstelling van de kabinetten in het kader van het protocol van 4 februari 2009 tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering wil ik vermelden dat dit als een overzichtelijk basisrapport is bedoeld. In functie van de evolutie in

interesses kan op vraag van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering het protocol steeds worden aangevuld met bijkomende rubrieken.

Verder vraag ik de volgende voetnoot te willen toevoegen aan de tabel op blz. 12 die de invulling van de VTE weergeeft: “deze overschrijding met 0,5 VTE beperkt zich tot de periode van 1 maart tot 23 maart 2011”.

Met vriendelijke groeten,

Kris Peeters
Vlaams minister-president

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be