

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



Zitting 2000-2001

11 juni 2001

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de uitvoering door de Vlaamse regering van de resoluties van het Vlaams Parlement

ADVIES

**namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken
uitgebracht door de heer Sven Gatz
aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting**

**(Hoofdstuk 3 – Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en
de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen)**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Norbert De Batselier.

Vaste leden :

de heer Ludwig Caluwé, mevrouw Brigitte Grouwels, de heer Mark Van der Poorten, mevrouw Mieke Van Hecke ;

de heren André Denys, Marc van den Abeelen, Francis Vermeiren, Paul Wille ;

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Joris Van Hauthem, Karim Van Overmeire ;

de heren Norbert De Batselier, Leo Peeters ;

de heer Dirk Holemans ;

de heer Sven Gatz.

Plaatsvervangers :

mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche, de heren Luc Van den Brande, Paul Van Malderen, Eric Van Rompuy ;

de heren Louis Bril, Frans De Cock, Karel De Gucht, Gilbert Van Baelen ;

de heren Felix Strackx, Luk Van Nieuwenhuysen, Miel Verrijken ;

de heren Gilbert Bossuyt, Dany Vandenbossche ;

de heer Jos Geysels ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh.

Zie :

39 (1999-2000)

– Nr. 1 : Verslag van het Rekenhof

INHOUD

	Blz.
I. Inleidende uiteenzetting door de heer Patrick Philippaerts, auditeur van het Rekenhof ...	4
II. Bespreking	6
III. Advies van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting	7

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken besprak op 29 mei 2001 het verslag van het Rekenhof over de uitvoering door de Vlaamse regering van de resoluties van het Vlaams Parlement, en bracht op dezelfde datum, overeenkomstig artikel 30 van het Reglement, een advies uit aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting over hoofdstuk 3 van dat verslag (Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen).

I. Inleidende uiteenzetting door de heer Patrick Philippaerts, auditeur van het Rekenhof

1. Historiek

De heer Patrick Philippaerts verklaart dat het Rekenhof in 1996 een totaalaudit heeft uitgevoerd van het controlesysteem met betrekking tot de Vlaamse Openbare Instellingen (VOI's). Sindsdien is geen dergelijk omstandig onderzoek meer gebeurd. Wel werden onderzoeken gedaan naar specifieke initiatieven van de Vlaamse regering om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Vlaams Parlement, zoals de toepassing van het boekhoudbesluit voor de VOI's, de oprichting van de entiteit Interne Audit voor de Vlaamse Gemeenschap, en de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat.

2. Inhoud en uitvoering van de resolutie

a) De resolutie bevat volgende belangrijke aanbevelingen :

- Er moet een globale doorlichting komen van het verzelfstandigd overheidslandschap, ook van die verzelfstandigde organen die momenteel niet als VOI worden beschouwd. Een heel aantal NV's en VZW's vertonen eigenlijk de kenmerken van een VOI, maar worden niet als zodanig in aanmerking genomen. De keuze voor verzelfstandigen moet steeds gemotiveerd zijn door de aard van de overheidstaak. Het mag niet de bedoeling zijn om op die manier het toezicht van het Rekenhof te omzeilen.
- De opdrachtomschrijving van de VOI's moet duidelijk, concreet en controleerbaar zijn. In de

beheersovereenkomsten moeten de taken duidelijk en meetbaar geformuleerd worden.

- De vaststelling van de financiële middelen, nodig voor de uitvoering van de overheidstaak, moet gebaseerd zijn op een analytisch inzicht in de kostprijs van de verschillende prestaties. Een aangepaste boekhouding en doorzichtige financiële staten zijn hiervoor noodzakelijk.
- De begrotingsontwerpen en de rekeningen van de instellingen moeten tijdig aan de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement worden overgemaakt, opdat zij bij het vaststellen van de kredieten een duidelijk zicht zouden hebben op wat de overheidsinstelling gaat doen, en welke middelen zij daarvoor nodig heeft. Hetzelfde geldt voor de beheersovereenkomsten en de uitvoeringsrapportering ervan.
- Er moet een administratieve dienst worden uitgebouwd die een ondersteunende en coördinerende rol vervult ten opzichte van de VOI's.
- De oprichting van interne auditdiensten binnen de VOI's kan in grote mate bijdragen tot de realisatie van de doelstellingen.
- De commissarissen van de regering behoeven een functieomschrijving en een profiel.
- Er moet een degelijke revisorale controle bestaan in de VOI's. Het Rekenhof moet op de meest uitgebreide manier kennis kunnen nemen van de door de revisoren uitgevoerde controles.

b) Volgende initiatieven werden reeds ondernomen :

- Het besluit van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de VOI's (in uitvoering van artikel 5 van het decreet van 8 juli 1996) werd onderzocht door het Rekenhof. Het desbetreffende verslag werd besproken in de Subcommissie voor Financiën en Begroting en is uitgemond in een resolutie van 5 mei 1999, waarin het Vlaams Parlement een aantal aanbevelingen heeft gedaan omtrent economische boekhouding.
- Het besluit van 8 september 2000 betreffende de oprichting en de werking van de entiteit Interne Audit in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Een belangrijk recent initiatief is het kaderdecreet over verzelfstandigde agentschappen

(zowel intern als extern verzelfstandigde agent-schappen) : het voorontwerp van kaderdecreet zou nog voor het parlementair reces voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd. Tijdens de gesprekken in de begeleidingscommissie en in een werkgroep ad hoc, waarin ook het Rekenhof was vertegenwoordigd, bleek dat de commissarissen bij het opstellen van het voorontwerp van kaderdecreet rekening zouden houden met de resoluties die het Vlaams Parlement in verband met de VOI's heeft aangenomen. Of de aanbevelingen uit die resoluties ook daadwerkelijk zullen worden opgenomen in het kaderdecreet zal later worden onderzocht. Uit nazicht van het verslag van de bijzondere commissarissen van december 2000, waarover de Vlaamse regering in januari 2001 heeft beslist, bleek alvast dat belangrijke aanzetten worden gegeven om die aanbevelingen inderdaad tot uitvoering te brengen.

3. *Belangrijkste aandachtspunten voor het kaderdecreet*

Volgens het Rekenhof verdienen volgende aspecten speciale aandacht bij het ontwerpen van het kaderdecreet en bij het uitwerken van de nieuwe organisatie van de administratie :

- Verzelfstandiging moet vooraf steeds goed worden overwogen. Zij doet immers geen afbreuk aan de politieke eindverantwoordelijkheid van de minister. De nodige zorgvuldigheid is dan ook vereist bij de beslissing om al dan niet te verzelfstandigen en bij de wijze van verzelfstandigen (keuze van de rechtsvorm, interne of externe verzelfstandiging, enzovoort).

Het zal dus steeds gaan om een evenwichtsoefening tussen enerzijds de behoefte voor een verzelfstandigde instelling om soepel en flexibel te kunnen werken, en anderzijds de noodzaak voor de minister om de uitvoering van de overheidstaak permanent op te volgen en tijdig in te grijpen indien er iets mis loopt. Zo kan, bij wijze van voorbeeld, de keuze voor de privaatrechtelijke vennootschapsvorm ingegeven zijn door de wens om de instelling een grote soepelheid en marktgerichtheid te bieden bij de uitvoering van de overheidstaak. Anderzijds beperkt deze rechtsvorm de minister in zijn mogelijkheden om rechtstreeks in te grijpen in het beslissingsproces van de instelling.

Bovendien zou het gehele verzelfstandigde overheidslandschap aan deze toetsingscriteria moeten worden onderworpen : niet alleen de 53

VOI's, maar ook de 4 “basis”-investeringsmaatschappijen en hun gespecialiseerde dochterondernemingen, evenals de ruim 400 VZW's, naamloze vennootschappen en andere rechtspersonen waarmee de Vlaamse overheid een nauwe band heeft. Elk verzelfstandigd agentschap moet dus worden ondergebracht in het toepassingsgebied van het kaderdecreet.

- Sturen op afstand (verzelfstandigen) houdt in dat het agentschap een duidelijke opdracht en de nodige financiële middelen krijgt, die het met een zekere autonomie kan uitvoeren, en waarbij het over de uitvoering rekenschap aflegt aan de minister en aan het Vlaams Parlement.

In het kaderdecreet moet bijgevolg aandacht worden besteed aan de taakomschrijving, die meetbaar moet zijn, aan het vaststellen van de nodige financiële middelen (kostprijsboekhouding, uniforme waarderingsregels), aan de rapportering over de uitvoering van de overheids-taak (niet alleen in financiële, maar ook in niet-financiële termen), en aan de responsabilisering van het agentschap zelf en van de leiding.

- Voor de controle op de uitvoering van de overheidstaak wordt vooral gesteund op de rapportering door het agentschap zelf. De betrouwbaarheid van die rapportering is dan ook belangrijk, vermits die bepalend is voor de houding van de bevoegde minister. De gerapporteerde gegevens moeten daarom steeds worden gecontroleerd door een onafhankelijk orgaan (bedrijfsrevisor, onafhankelijk bureau, regeringscommissaris, enzovoort). Gelet op de specificiteit van de informatie – er wordt niet alleen gerapporteerd over financiële gegevens, maar ook over de uitvoering van de beheersovereenkomst – is een duidelijke taakomschrijving van de controlerende instantie noodzakelijk.

Zo moeten de VOI's in het kader van het boekhoudbesluit zowel een commerciële jaarrekening als een uitvoeringsrekening van de begroting voorleggen. Momenteel is de opdracht van de bedrijfsrevisor niet aangepast aan die nieuwe rapportering, met als gevolg dat hij zich enkel toespitst op de commerciële jaarrekening, maar geen uitspraak doet over de uitvoeringsrekening van de begroting, die nochtans zeer belangrijk is voor het parlement.

Bovendien blijkt niet alles uit de rapportering : beslissingen van de leidende ambtenaar of van het beheersorgaan vindt men niet terug in de fi-

nanciële of niet-financiële rapportering. Noch-
tans moet de minister op de hoogte blijven van
de belangrijkste beslissingen van het agentschap
om tijdig te kunnen ingrijpen, indien die beslis-
singen bijvoorbeeld zouden indruisen tegen
wettelijke bepalingen. Hiervoor moeten de no-
dige maatregelen worden uitgewerkt.

Het Rekenhof voert controles uit met het oog
op een rapportering aan het Vlaams Parlement.
Het is dus het laatste controleorgaan in een hele
rij. Het Rekenhof moet zijn controles op een zo
efficiënt mogelijke wijze kunnen uitvoeren, en
maakt bijgevolg zo veel mogelijk gebruik van
bestaande controles (bedrijfsrevisoren, interne
audit, regeringscommissaris). Het inzagerecht
van het Rekenhof in de documenten van deze
controleorganen is dan ook zeer belangrijk,
maar moet nog duidelijk worden geregeld.

Momenteel bestaat een enorm aantal verzelf-
standigde instanties. Door het feit dat de statu-
ten van die instellingen soms zodanig verschil-
len dat sommigen niet als VOI worden be-
schouwd, is de controle door het Rekenhof bij
die instellingen niet altijd gegarandeerd. Samen
met het eenduidig definiëren van de verzelf-
standigde agentschappen en het opnemen ervan
onder het toepassingsgebied van het kaderde-
creet, zou ook de controlebevoegdheid van het
Rekenhof ten aanzien van die instellingen dui-
delijk moeten worden geregeld.

II. Bespreking

De heer *Norbert De Batselier* stelt vast dat er sinds
het Boek van het Rekenhof 1998 niet veel wijzigin-
gen zijn opgetreden. De begrotingen worden on-
dertussen weliswaar tijdig aan het parlement voor-
gelegd, maar de toegankelijkheid van alle informa-
tie voor het Rekenhof met het oog op de parle-
mentaire controle, is nog niet optimaal. Dat is een
belangrijke vaststelling. Gezien het grote aantal
spelers op het terrein moet ook aan de regering
worden gevraagd dat ze bij de herstructurering van
de administratie oog zou hebben voor het meer
met elkaar in overeenstemming brengen van de
statuten van die spelers. Ook de financiële, admini-
stratieve en interne controle en de interne financiële
analyse moet men uniform maken.

De heer *Dirk Holemans* sluit zich daarbij aan. Bo-
vendien is het belangrijk om goed te definiëren wat
in het jaarrapport moet staan, gezien de bestaande
verscheidenheid ter zake bij de verschillende
VOI's : sommige zijn heel gedocumenteerd en vor-

men een gedegen informatiedocument voor het
parlement, andere zijn dat veel minder. Indien bij-
voorbeeld een extern verzelfstandigd agentschap
volgens de beheersovereenkomst gebonden is door
een aantal strategische doelstellingen, dan moet ze
in een degelijke rapportage voor elke doelstelling
weergeven hoe ze die realiseert. Dat zal de debat-
ten in het parlement over de werking van VOI's
versterken en vergemakkelijken.

De verslaggever,

Sven GATZ

De voorzitter,

Norbert DE BATSELIER

**ADVIES AAN DE COMMISSIE VOOR
ALGEMEEN BELEID, FINANCIËN
EN BEGROTING**

De Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke
Hervorming en Ambtenarenzaken,

- gelet op de aanbevelingen in het verslag van het Rekenhof over de uitvoering door de Vlaamse regering van de resoluties van het Vlaams Parlement, meer bepaald van de resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen ;
- gelet op de bespreking die daaraan is gewijd door de commissie ;
- formuleert het volgende advies :
 - 1° de commissie acht het noodzakelijk dat, met het oog op de uitoefening van de parlementaire controle, de toegankelijkheid voor het Rekenhof van alle nuttige informatie wordt geoptimaliseerd ;
 - 2° naar aanleiding van de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat moeten de statuten van de verzelfstandigde agentschappen, alsook de financiële en niet-financiële controle op en de financiële analyse van die agentschappen, uniform worden gemaakt ;
 - 3° met het oog op het parlementaire debat over hun werking moet de vereiste inhoud van de rapportering door de verzelfstandigde agentschappen duidelijk worden omschreven.

De verslaggever,

De voorzitter,

Sven GATZ

Norbert DE BATSELIER
