

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



Zitting 2006-2007

31 mei 2007

VOORSTEL VAN DECREET

**– van de heren Johan Sauwens en Chokri Mahassine, mevrouw Laurence Libert
en de heren Joris Vandenbroucke en Jan Peumans –**

**houdende oprichting van de vzw ‘Landcommanderij Alden Biesen’
als een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap**

ADVIES

van het Rekenhof

Zie:

772 (2005-2006)

– Nr. 1: Voorstel van decreet



Brussel, 29 mei 2007
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

N 10-3.269.888 B1

Bijlage: Advies

Mevrouw de voorzitter,

BETREFT: Onderzoek van het voorstel van decreet houdende oprichting van de vzw "Landcommanderij Alden Biesen" als een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap.

In antwoord op uw brief van 2 mei 2007, kenmerk dec/dmt/070502.3, zendt het Rekenhof u als bijlage zijn advies met betrekking tot het bovenvermelde voorstel van oprichtings-decreet.

Op last:
Voor de griffier,

Het Rekenhof:
De eerste voorzitter,

J. DEBUCQUOY
Raadsheer

F. VANSTAPEL

Mevrouw M. VANDERPOORTEN
Voorzitter van het Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27
1011 BRUSSEL

REKENHOF

Advies over het voorstel van decreet houdende oprichting van de vzw “Landcommanderij Alden Biesen” als een privaatrechtelijk vormgege- ven extern verzelfstandigd agent- schap

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement

**Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 29 mei 2007**

INHOUD

	Blz.
Inleiding.....	7
1 Verzelfstandigingsvorm.....	7
2 Aansturing en controle	8
2.1 Concretisering van de opdracht	8
2.2 Informatie aan regering en parlement	8
2.3 Financiële engagementen	9
2.4 Controlebevoegdheid van het Rekenhof	9
3 Terbeschikkingstelling van personeel	9
4 Aanbevelingen	10

Inleiding

Op 2 mei 2007 heeft de voorzitter van het Vlaams Parlement, op vraag van de Commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media, het Rekenhof verzocht het voorstel van decreet houdende oprichting van de vzw "Landcommanderij Alden Biesen" als een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap te onderzoeken.

1 Verzelfstandigingsvorm

Het cultureel centrum Landcommanderij Alden Biesen werd opgericht bij besluit van de Vlaamse Regering van 22 december 1993 onder de naam Landcommanderij Alden Biesen.

Het fungeerde als een buitendienst van de afdeling Volksontwikkeling en Bibliotheken, nu van het intern verzelfstandigd agentschap Kunsten en Erfgoed. Het wordt beheerd volgens de regels van een dienst met afzonderlijk beheer (DAB). Deze dienst met afzonderlijk beheer werd opgericht bij artikel 35 van het decreet van 21 december 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995.

Het voorliggende voorstel van decreet brengt de DAB Landcommanderij Alden Biesen onder het toepassingsgebied van het kaderdecreet bestuurlijk beleid en vormt het om tot een vzw als privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap.

De toelichting bij het voorstel bevat een uitgebreide verantwoording van de keuze voor externe verzelfstandiging en van een privaatrechtelijke boven een publiekrechtelijke rechtsvorm. Weliswaar kan het voorstel de toetsing aan de verzelfstandigingcriteria van het kaderdecreet bestuurlijk beleid niet volledig doorstaan. Zo is er inhoudelijk en financieel slechts een beperkte massa om te verzelfstandigen. Het bestuurskader waarin het kaderdecreet voor de publiekrechtelijke EVA's voorziet, biedt eveneens een grotere autonomie op het vlak van personeelsbeheer en mogelijkheid tot samenwerkingsverbanden met derden. Uit de toelichting bij het kaderdecreet bestuurlijk beleid blijkt daarentegen wel dat het procédé van de privaatrechtelijk vormgegeven EVA onder meer bedoeld is om bij de beleidsuitvoering in het kader van de non-profit werkingsvoorwaarden te realiseren die identiek zijn aan die van actoren die gelijkaardige activiteiten ontwikkelen, waarbij kan worden gedacht aan het gebruik van de vzw-vorm voor de exploitatie van culturele activiteiten⁽¹⁾.

¹ Zie Vlaams Parlement, Stuk 1612 (2002-2003)-Nr.1, p. 42

2 Aansturing en controle

2.1 Concretisering van de opdracht

Artikel 7 van het voorstel van decreet voorziet in een samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap en de vzw Landcommanderij Alden Biesen, die onder meer bepaalt:

- de financiële tegemoetkoming vermeld in artikel 9
- de uit te voeren taken;
- de informatie over en rapportageplicht inzake de taken en financiële situatie;
- de voorwaarden voor het beheer, het toezicht en de werking;
- de voorwaarden voor de aanwending van de ter beschikking gestelde personeelsleden, middelen en infrastructuur.

De samenwerkingsovereenkomsten spelen een belangrijke rol in de aansturing en opvolging van de overheidstaken die de agentschappen uitvoeren. Daarom is het noodzakelijk ook *decretaal* te waarborgen dat de samenwerkingsovereenkomst die de regering met de Landcommanderij Alden Biesen zal sluiten, de opdrachten van het agentschap vorm geeft in *concrete, meetbare taken*.

De overlegging van de samenwerkingsovereenkomst aan het Vlaams Parlement vóór de goedkeuring ervan door de Vlaamse Regering, is evenmin vermeld.

2.2 Informatie aan regering en parlement

De Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement moeten de uitvoering van de overheidstaak door de vzw Landcommanderij Alden Biesen kunnen opvolgen. Zij dienen dus voldoende garanties te hebben dat zij gepaste en betrouwbare informatie ontvangen. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid bevat nauwelijks bepalingen daarover. Het voorliggende voorstel van decreet stelt onder artikel 8 dat de vzw Landcommanderij Alden Biesen een beëdigd bedrijfsrevisor dient aan te stellen, die haar financiële toestand, haar jaarrekening en de regelmatigheid van haar financiële verrichtingen controleert.

De Vlaamse Regering verkrijgt op die manier regelmatig gecertificeerde financiële informatie. Zij heeft echter niet de garantie dat zij daarbuiten ook de gepaste informatie zal ontvangen om de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst door de Landcommanderij te kunnen beoordelen. De Vlaamse Regering en de Landcommanderij zullen het tijdstip en de inhoud van deze rapportering wellicht overeenkomen in de samenwerkingsovereenkomst, maar dat is niet zeker. Gelet op het belang van die uitvoeringsinformatie voor de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement is het daarom aangewezen de informatieplicht decretaal te verankeren. Het principe van een verplicht uitvoeringsrapport, het tijdstip van voorlegging ervan en de certificering door een onafhankelijke instantie worden het best opgenomen in het decreet. Naar analogie met de publiekrechtelijk vormgegeven EVA, zou 1 maart de datum van rapportering

kunnen zijn. Het decreet kan voorts opleggen de rapporteringsmodaliteiten te concretiseren in de samenwerkingsovereenkomst.

Artikel 36, §2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid bepaalt dat de Vlaamse Regering jaarlijks verslag moet uitbrengen bij het Vlaams Parlement over de activiteiten en de rekeningen van de agentschappen. Het kaderdecreet bevat echter geen bepalingen over de timing en inhoud van dergelijke uitvoeringsrapporten. Het voorliggende voorstel van decreet vult deze lacune evenmin in.

2.3 Financiële engagementen

Wil de Vlaamse Regering in de samenwerkingsovereenkomst effectieve financiële verbintenissen (niet louter indicatieve engagementen) aangaan ten aanzien van het agentschap, moet zij het bedrag of de berekeningswijze ervan vóór het sluiten van de overeenkomst aan het Vlaams Parlement voorleggen. Die verbintenissen kunnen immers gedurende meer jaren de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beïnvloeden. Zonder voorafgaande machtiging misskennen zij de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement. Het is aangewezen dit principe in het decreet in te schrijven.

2.4 Controlebevoegdheid van het Rekenhof

Het is positief dat het voorstel expliciet de controle van het Rekenhof op de vzw Landcommanderij Alden Biesen regelt. De huidige formulering voorziet evenwel niet expliciet dat het Rekenhof de rekeningen in zijn Boek van Opmerkingen kan publiceren⁽²⁾.

3 Terbeschikkingstelling van personeel

Artikel 10 van het voorstel van decreet machtigt de Vlaamse Regering statutair personeel ter beschikking te stellen van de vzw Landcommanderij Alden Biesen. De modaliteiten van deze terbeschikkingstelling zouden verder worden geregeld in de nog af te sluiten samenwerkingsovereenkomst. De contractuele personeelsleden die nu werken voor de DAB zouden worden overgeheveld naar de vzw.

Het in een zelfde entiteit naast elkaar laten werken van Vlaams terbeschikkinggesteld personeel en eigen personeel kan leiden tot ongelijkheden qua arbeidsvoorwaarden. Een groep van Vlaamse ambtenaren zal immers bij de vzw worden tewerkgesteld onder de bepalingen van het Raamstatuut⁽³⁾, terwijl de arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld bezoldiging) voor de rest van het personeel, de eigen werknemers, in principe vrij is. Doordat het, zeker in de aanvangsfase,

² In het decreet van 7 mei 2004 tot omvorming van de vzw "De Rand" tot een privaatrechtelijk vormgegeven EVA is dit wel expliciet opgenomen.

³ Dit is het Vlaams Personeelsstatuut van 13 januari 2006.

contractueel personeel betreft dat momenteel werkt voor de DAB, is er een mogelijke ongelijkheid ten aanzien van ex-statutaire collega's. Het is mogelijk dat de samenwerkingsovereenkomst zal bepalen dat de arbeidsvoorwaarden van de vzw-personeelsleden het Raamstatuut moeten volgen.

Bovendien is artikel 10 van het voorstel van decreet onvoldoende concreet. Artikel 30 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, dat bepaalt dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest een privaatrechtelijk vormgegeven EVA kunnen oprichten of erin deelnemen, stelt dat de machtiging van de decreetgever de personeelsleden *moet vaststellen* die aan de privaatrechtelijke EVA ter beschikking kunnen worden gesteld. Om in overeenstemming te zijn met artikel 30 zou het machtigingsdecreet bijgevolg *in concreto* moeten aanduiden welke (categorie van) personeelsleden ter beschikking kunnen worden gesteld⁽⁴⁾. Als het niet de bedoeling is af te wijken van het kaderdecreet, volstaat de algemeen geformuleerde machtiging in artikel 10 van het voorstel niet⁽⁵⁾.

4 Aanbevelingen

Het Rekenhof beveelt de decreetgever aan de belangrijke keuze voor verzelfstandiging te laten voorafgaan door een beoordeling van de vier cumulatieve voorwaarden voor verzelfstandiging opgenomen in artikel 4 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid en door een afweging van de voor- en de nadelen van externe verzelfstandiging in privaatrechtelijke vorm conform artikel 29 van het kaderdecreet.

Het is voorts aangewezen dat het decreet:

- waarborgt dat de samenwerkingsovereenkomst met de Landcommanderij Alden Biesen de opdrachten en taken zal omvatten;
- garanties inschrijft en modaliteiten bepaalt voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst;
- bepaalt dat de Vlaamse Regering vóór het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst, het bedrag of de berekeningswijze van de financiële verbintenissen die zij ten aanzien van het agentschap wil aangaan voor machtiging aan het Vlaams Parlement moet voorleggen;
- indien het de terbeschikkingstelling van statutair personeel opneemt, in ieder geval de (categorie van) in aanmerking komende personeelsleden

⁴ Zodat bijvoorbeeld ook het *aantal* betrokken ambtenaren bepaald of bepaalbaar is.

⁵ Het vaststellen van de betrokken (categorie van) personeelsleden kan ook niet worden overgelaten aan de Vlaamse Regering. Artikel 5 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid impliceert enkel dat de Vlaamse Regering bevoegd is voor de arbeidsvoorwaarden verbonden aan de terbeschikkingstelling (als onderdeel van de rechtspositie), maar behelst niet de bevoegdheid de (categorie van) personeelsleden aan te duiden die aan een bepaalde private EVA ter beschikking kunnen worden gesteld. Dat is een bevoegdheid van de decreetgever.

duidelijk bepaalt en dat de Vlaamse Regering de nodige begeleidende maatregelen neemt zodat geen ongelijkheden ontstaan met de contractuele personeelsleden van de vzw.