

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



Zitting 2003-2004

1 maart 2004

ONTWERP VAN DECREET

**tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen
inzake milieubeleid, tot aanvulling ervan met een titel Agentschappen
en tot wijziging van diverse andere wetten en decreten**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

2122 (2003-2004)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

REKENHOF

Advies over het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid, tot aanvulling ervan met een titel Agentschappen en tot wijziging van diverse andere wetten en decreten

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op
27 februari 2004

INHOUD

	Blz.
Inleiding	5
A Vlaamse Milieumaatschappij voor Water en Lucht	6
1 Juridische aard van de beheersovereenkomst	6
2 Deelneming en filialisering	6
3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement	7
3.1 Informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst	7
3.2 Meerjarige financiële engagementen	8
4 Begroting en rekeningen – controle van het Rekenhof	8
5 Artikelsgewijze opmerkingen	9
5.1 Ontwerpdecreet	9
5.2 Memorie van toelichting	9
6 Aanbevelingen	10
B Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij	11
1 Juridische aard van de beheersovereenkomst	11
2 Deelnemingen en filialisering van het agentschap OVAM	11
3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement	12
3.1 Informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst	12
3.2 Meerjarige financiële engagementen	13
4 Begroting en rekeningen – controle van het Rekenhof	13
5 Artikelsgewijze opmerkingen	14
6 Aanbevelingen	14
C. Agentschap voor Natuur en Bos	16
1 Juridische aard van de beheersovereenkomst	16
2 Deelneming en filialisering	16
3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement	17
3.1 Informatie over uitvoering beheersovereenkomst	17
3.2 Meerjarige financiële engagementen	18
4 Begroting en rekeningen – controle van het Rekenhof	18
5 Artikelsgewijze opmerkingen	18
6 Aanbevelingen	19
D. Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek	20
1 Juridische aard van de beheersovereenkomst	20
2 Deelneming en filialisering	20
3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement	21
3.1 Informatie over uitvoering beheersovereenkomst	21
3.2 Meerjarige financiële engagementen	22
4 Begroting en rekeningen – controle van het Rekenhof	22
5 Artikelsgewijze opmerkingen	22
6 Aanbevelingen	22

Inleiding

Op 16 februari 2004 heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof verzocht het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, tot aanvulling ervan met een titel Agentschappen en tot wijziging van diverse andere wetten en decreten te onderzoeken.

Het ontwerpdecreet bevat oprichtingsbepalingen met betrekking tot het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO), het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB), de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) en de Vlaamse Milieumaatschappij voor Water en Lucht (VMM).

De Vlaamse Milieumaatschappij voor Water en Lucht is de rechtsopvolger van de Vlaamse Milieumaatschappij en neemt bovendien een reeks taken over van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, meer bepaald van de afdeling Water (voor sommige taken inzake water) en de afdeling Algemeen Milieu- en Natuurbeleid (voor taken inzake luchtverontreiniging en milieuhinder) van de administratie Milieu-, Natuur- en Waterbeheer.

Het INBO en het ANB zijn nieuw opgerichte agentschappen die vroeger bestonden onder de vorm van een eigen vermogen.

A Vlaamse Milieumaatschappij voor Water en Lucht

1 Juridische aard van de beheersovereenkomst

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen van 14 mei 2002⁽¹⁾ en 24 juni 2003⁽²⁾ aangedrongen op duidelijkheid over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid op zich is op dat vlak onvoldoende duidelijk.

Het Rekenhof stelt nu ook vast dat het ontwerpdecreet evenmin duidelijkheid verschaft over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst.

2 Deelneming en filialisering

Artikel X.2.5, §1, zoals ingevoegd door artikel 5 van het voorliggende ontwerpdecreet, stelt dat het agentschap Vlaamse Milieumaatschappij voor Water en Lucht kan beschikken over de volgende ontvangsten:

- 7° inkomsten uit eigen participaties en uit door het agentschap verstrekte leningen aan derden;
- 8° opbrengsten uit de verkoop van eigen participaties.

Die bepaling werkt aldus artikel 32 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid verder uit. Het kaderdecreet laat participaties van IVA's met rechtspersoonlijkheid in instellingen, verenigingen en ondernemingen echter maar toe voor zover zij niet met een bevoegdheidsoverdracht gepaard gaan.

In zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 en verwijzend naar de resolutie van 25 juni 1997⁽³⁾, heeft het Rekenhof erop aangedrongen dat

¹ Advies van het Rekenhof bij voorontwerpen van kaderdecreet bestuurlijk beleid en decreet tot regeling van strategische adviesraden. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, vastgesteld door de Nederlandse kamer van het Rekenhof in haar zitting van 14 mei 2002, verder afgekort als advies van 14 mei 2002.

² Advies van het Rekenhof bij ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, vastgesteld door de Nederlandse kamer van het Rekenhof in haar zitting van 24 juni 2003, verder afgekort als advies van 24 juni 2003.

³ Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen, Vlaams Parlement, Stuk 644 (1996-1997), Nr. 1, 23 april 1997, aanbeveling 5.2.

het toevertrouwen van beleidsuitvoerende taken door een agentschap aan een derde, steeds wordt gemachtigd door de decreetgever.

In het voorliggende ontwerpdecreet wordt een dergelijke machtiging van de decreetgever voorzien, teneinde een deel van de beheerstaken van de Vlaamse Milieumaatschappij voor Water en Lucht te kunnen toevertrouwen aan de waterschappen.⁽⁴⁾ Het ontwerpdecreet bevat evenwel geen nadere modaliteiten voor die participatie.

Indien het de bedoeling is dat deze IVA voor nog andere beleidsuitvoerende taken kan participeren in ondernemingen of verenigingen, is het aangewezen die taken expliciet in het ontwerpdecreet op te nemen of door middel van een afzonderlijke machtiging de overdracht van overheidstaken toe te laten. Een dergelijke expliciete opname is des te belangrijker aangezien het kaderdecreet bestuurlijk beleid het begrip *bevoegdheidsoverdracht* niet eenduidig heeft gedefinieerd en het IVA zelfstandig kan beoordelen of er sprake is van een bevoegdheidsoverdracht, zonder dat het Vlaams Parlement daarin nog kan tussenkomen.

Opdat de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement over voldoende sturings- en opvolgingsmogelijkheden zouden beschikken ten aanzien van de overheidstaken die een instelling waarin het IVA participeert uitvoert, dringt het Rekenhof erop aan er in het ontwerpdecreet in te voorzien dat deze taken integraal deel uitmaken van de beheersovereenkomst met de Vlaamse Milieumaatschappij voor Water en Lucht.

3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement

3.1 Informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 beklemtoond dat de uitvoeringsinformatie over de beheersovereenkomst van cruciaal belang is voor de opvolging en beoordeling door de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement. Daarom moet het ontwerpdecreet voldoende garanties inbouwen voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst.

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid regelt in algemene termen de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst. Zo voorziet het in een minstens jaarlijks uitvoeringsrapport.

Het ontwerpdecreet legt geen nadere rapporteringmodaliteiten vast, bijvoorbeeld voor de frequentie en de inhoud van de uitvoeringsrapporten. De Vlaamse regering kan de nadere modaliteiten vastleggen in een be-

⁴ Cfr. de artikelen X.2.3., §1, tweede lid, 5°, 9°, 10°, c en 11°, zoals ingevoegd door artikel 5 van het voorliggend ontwerp.

sluit ter uitvoering van artikelen 9, §2, en 10, §4, van het kaderdecreet of in de beheersovereenkomst zelf.

In de mate dat het Vlaams Parlement de garantie wil inbouwen dat het steeds over gepaste, actuele en betrouwbare informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst beschikt, is het aangewezen dergelijke modaliteiten in het voorliggende ontwerpdecreet op te nemen. Het Rekenhof wijst in dit verband bijvoorbeeld op het belang van een certificering van de uitvoeringsinformatie van de beheersovereenkomst door een onafhankelijke instantie.

3.2 Meerjarige financiële engagements

Wil de Vlaamse regering in de beheersovereenkomst meerjarige financiële engagements 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 engagements kunnen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap immers gedurende meer jaren beïnvloeden. Zonder voorafgaande machtiging miskennen zij de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement. Het is aangewezen dit principe in het ontwerpdecreet in te schrijven.

4 Begroting en rekeningen - controle van het Rekenhof

Sommige bepalingen in het ontwerpdecreet verwijzen naar het comptabiliteitsdecreet⁵, dat zich echter nog in de ontwerpfase bevindt. Het is niet aangewezen in het ontwerpdecreet te verwijzen naar een decreet dat nog niet is goedgekeurd door het Vlaams Parlement en dus nog steeds kan worden gewijzigd.

In afwachting van de goedkeuring en inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet moet het ontwerpdecreet in een overgangsregeling voorzien voor de begroting en de rekeningen van het agentschap, alsook voor de controle van het Rekenhof⁶.

⁵ Decreet houdende de regeling van de begroting van de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof.

⁶ Artikel 12 van het ontwerpdecreet heft artikel 32 bis en 32 ter op van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, dat deze instelling onderwerpt aan artikel 1, A, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op de instellingen van openbaar nut. Mede daardoor is er vanaf de inwerkingtreding van het ontwerpdecreet tot aan de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet geen duidelijke regeling voor het agentschap met betrekking tot begroting, rekeningen en controle door het Rekenhof.

5 Artikelsgewijze opmerkingen

5.1 Ontwerpdecreet

Artikel X.2.1, §1

In artikel X.2.1, §1, zoals ingevoegd door artikel 5 van het ontwerpdecreet, wordt verkeerdelijk verwezen naar artikel 32 ter, §1, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging. Dit dient artikel 32 bis van voornoemde wet te zijn.

Artikel X.2.1, §2

Artikel X.2.1, §2, zoals ingevoegd door artikel 5 van het ontwerpdecreet, herhaalt artikel 2 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Uit de sectorale invulling door de Vlaamse regering, uiteengezet in de memorie van toelichting bij het kaderdecreet bestuurlijk beleid⁷, vloeit voort dat de Vlaamse regering ook kan bepalen tot welk homogeen beleidsdomein het agentschap behoort. Artikel X.2.1, §2, zoals ingevoegd door artikel 5 van het voorliggende ontwerpdecreet, kan dan ook worden geschrapt.

Artikel X.2.3. §1, tweede lid, 3°

In artikel X.2.3. §1, tweede lid, 3°, zoals ingevoegd door artikel 5 van het ontwerpdecreet, wordt verwezen naar artikel 24 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid. Artikel 25 is evenwel de correcte referentie.

Artikel X.2.3. §1, tweede lid, 16°

Het Rekenhof stelt vast dat de in artikel X.2.3, §1, tweede lid, 16°, zoals ingevoegd door artikel 5 van het ontwerpdecreet bedoelde heffingen, niet worden toegewezen aan het beleidsdomein Financiën en Begroting.

5.2 Memorie van toelichting

Artikel X.2.2

Artikel X.2.2, zoals ingevoegd door artikel 5 van het ontwerpdecreet, omschrijft de missie van de VMWL aangaande de doelstellingen van het milieubeleid en de doelstellingen van het integraal waterbeleid. Omtrent de doelstellingen van het milieubeleid is er een verschil tussen de formulering van het voorontwerp ("voorkomen, beperken en ongedaan maken van verstoring van watersystemen") en het ontwerp ("voorkomen, beperken en ongedaan maken van schadelijke effecten voor watersyste-

⁷ Ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, Memorie van Toelichting, Vlaams Parlement, Stuk 1612 (2002-2003) – Nr. 1, p. 19.

men”). De memorie van toelichting bij bovenvermeld artikel verklaart de terminologie van het voorontwerp, maar niet die van het ontwerp.

6 Aanbevelingen

Het is aangewezen dat het ontwerpdecreet:

- duidelijkheid verschaft over de juridische aard van de beheersovereenkomst;
- opneemt dat gefilialiseerde overheidstaken deel moeten uitmaken van de beheersovereenkomst met het agentschap;
- garanties inschrijft en modaliteiten bepaalt voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst;
- bepaalt dat de Vlaamse regering vóór het sluiten van de beheersovereenkomst het bedrag of de berekeningswijze van de financiële engagementen die zij ten aanzien van het agentschap wil aangaan voor machtiging aan het Vlaams Parlement moet voorleggen;
- alle verwijzingen naar het ontwerp van comptabiliteitsdecreet weglaat, in een overgangsmaatregel modaliteiten bepaalt voor de begroting en rekeningen van het agentschap en de controle van het Rekenhof ;
- in de redactie van zijn artikelen terminologische correcties aanbrengt en inhoudelijke inconsistenties elimineert.

Ten slotte is het aangewezen de memorie van toelichting in overeenstemming met het decreet te brengen.

B Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij

1 Juridische aard van de beheersovereenkomst

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen van 14 mei 2002⁽⁸⁾ en 24 juni 2003⁽⁹⁾ aangedrongen op duidelijkheid over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid op zich is op dat vlak onvoldoende duidelijk.

Het Rekenhof stelt nu ook vast dat het ontwerpdecreet evenmin duidelijkheid verschaft over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst.

2 Deelnemingen en filialisering van het agentschap OVAM

Artikel 13 van het ontwerpdecreet heft artikel 43 van het Afvalstoffendecreet⁽¹⁰⁾ op, samen met de andere bepalingen van dit decreet houdende de oprichting, taken en bevoegdheden van de OVAM.

De enige bepaling die in het ontwerpdecreet verwijst naar de participaties van de OVAM is artikel X.3.5, §1, zoals ingevoegd door artikel 5 van het voorliggende ontwerpdecreet, dat als ontvangsten van het agentschap aanduidt:

⁸ Advies van het Rekenhof bij voorontwerpen van kaderdecreet bestuurlijk beleid en decreet tot regeling van strategische adviesraden. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, vastgesteld door de Nederlandse kamer van het Rekenhof in haar zitting van 14 mei 2002, verder afgekort als advies van 14 mei 2002.

⁹ Advies van het Rekenhof bij ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, vastgesteld door de Nederlandse kamer van het Rekenhof in haar zitting van 24 juni 2003, verder afgekort als advies van 24 juni 2003.

¹⁰ Artikel 43, §1, van het Afvalstoffendecreet voorzag rechtstreeks in de mogelijkheid van deelname in ondernemingen door te bepalen *Wanneer dit nodig is voor de uitvoering van het geldende afvalstoffenplan, milieubeleidsplan of sectoraal uitvoeringsplan en het privé-initiatief ontoereikend is om de doelstellingen van het afvalstoffenbeleid, zoals bepaald in artikel 5 van dit decreet, te verwezenlijken, en bij ontstentenis van een initiatief langs de Vlaamse Milieuholding, kan de OVAM inrichtingen voor de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen oprichten, overnemen en exploiteren, alsook participeren in ondernemingen waarvan de activiteiten bijdragen tot de verwezenlijking van voormelde doelstellingen.*

7° inkomsten uit eigen participaties en uit door de OVAM verstrekte leningen aan derden;

8° de opbrengsten uit de verkoop van eigen participaties.

Deze bepaling werkt aldus artikel 32 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid verder uit. Het kaderdecreet laat participaties van IVA's met rechtspersoonlijkheid in instellingen, verenigingen en ondernemingen echter maar toe voor zover zij niet met een bevoegdheidsoverdracht gepaard gaan.

In zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 en verwijzend naar de resolutie van 25 juni 1997⁽¹¹⁾, heeft het Rekenhof erop aangedrongen dat het toevertrouwen van beleidsuitvoerende taken door een agentschap aan een derde, steeds wordt gemachtigd door de decreetgever.

Het voorliggende ontwerpdecreet bevat, behalve in artikel X.3.5, §1, 7° en 8°, zoals ingevoegd door artikel 5 van het ontwerpdecreet, geen nadere modaliteiten voor de participatie in ondernemingen door de OVAM. Het is aangewezen de overheidstaken die het IVA kan filialiseren expliciet op te nemen in het ontwerpdecreet of door middel van een afzonderlijke decretale machtiging een overdracht van deze taken toe te laten. Een dergelijke expliciete opname is des te belangrijker aangezien het kaderdecreet bestuurlijk beleid het begrip *bevoegdheidsoverdracht* niet eenduidig heeft gedefinieerd en het IVA zelfstandig kan beoordelen of er sprake is van een bevoegdheidsoverdracht, zonder dat het parlement daarin nog kan tussenkomen.

Opdat de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement over voldoende sturings- en opvolgingsmogelijkheden zouden beschikken ten aanzien van de overheidstaken die een onderneming waarin het IVA participeert uitvoert, dringt het Rekenhof erop aan er in het ontwerpdecreet in te voorzien dat deze taken integraal deel uitmaken van de beheersovereenkomst met het agentschap OVAM.

3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement

3.1 Informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 beklemtoond dat de uitvoeringsinformatie over de beheersovereenkomst van cruciaal belang is voor de opvolging en beoordeling door de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement. Daarom moeten voldoende ga-

¹¹ Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen, Vlaams Parlement, Stuk 644 (1996-1997), Nr. 1, 23 april 1997, aanbeveling 5.2.

ranties worden ingebouwd voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst.

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid regelt in algemene termen de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst, bijvoorbeeld door te voorzien in een minstens jaarlijks uitvoeringsrapport.

Hoofdstuk III van titel X, zoals ingevoegd door artikel 5 van het voorliggende ontwerp van decreet, legt geen nadere rapporteringsmodaliteiten vast, bijvoorbeeld voor de frequentie en de inhoud van de uitvoeringsrapporten. De Vlaamse regering kan de nadere modaliteiten vastleggen in een besluit ter uitvoering van artikel 9, §2, en artikel 10, §4, van het kaderdecreet of in de beheersovereenkomst zelf.

In de mate dat het Vlaams Parlement de garantie wil inbouwen dat het steeds over de gepaste, actuele en betrouwbare informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst beschikt, is het aangewezen deze modaliteiten in het voorliggende ontwerpdecreet op te nemen. Het Rekenhof wijst in dit verband bijvoorbeeld op het belang van een certificering van de uitvoeringsinformatie van de beheersovereenkomst door een onafhankelijke instantie.

3.2 Meerjarige financiële engagementen

Wil de Vlaamse regering in de beheersovereenkomst financiële 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 engagementen kunnen immers de begroting van de Vlaamse Gemeenschap gedurende meer jaren beïnvloeden. Zonder voorafgaande machtiging miskennen zij de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement. Het is aangewezen dit principe in het voorliggend ontwerpdecreet in te schrijven.

4 Begroting en rekeningen - controle van het Rekenhof

Artikel X.3.5., §2, zoals ingevoegd door artikel 5 van het voorliggende ontwerpdecreet, verwijst naar het comptabiliteitsdecreet¹²), dat zich echter nog in de ontwerpfase bevindt. Het is niet aangewezen in het ontwerpdecreet te verwijzen naar een decreet dat nog niet is goedgekeurd door het Vlaams Parlement en dus nog steeds kan worden gewijzigd.

In afwachting van de goedkeuring en inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet, moet het ontwerpdecreet een overgangsregeling bepalen

¹² Decreet houdende de regeling van de begroting en de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof.

voor de begroting en de rekeningen van het agentschap, alsook voor de controle van het Rekenhof⁽¹³⁾.

Mede daardoor is er vanaf de inwerkingtreding van het ontwerpdecreet tot aan de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet geen duidelijke regeling voor het agentschap met betrekking tot begroting, rekeningen en controle door het Rekenhof.

5 Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel X.3.1.

Artikel X.3.1., §2, zoals ingevoegd door artikel 5 van het voorliggende ontwerpdecreet, herhaalt artikel 2 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Uit de sectorale invulling door de Vlaamse regering, uiteengezet in de memorie van toelichting bij het kaderdecreet bestuurlijk beleid⁽¹⁴⁾, vloeit voort dat de Vlaamse regering ook kan bepalen tot welk homogeen beleidsdomein het Agentschap behoort. De tweede paragraaf van artikel X.3.1. kan dan ook worden geschrapt.

Artikel X.3.3.

Het Rekenhof stelt heden vast dat volgens artikel X.3.3., §2, 8°, zoals ingevoegd door artikel 5 van het voorliggende ontwerpdecreet, de heffingen niet worden toegewezen aan het beleidsdomein Financiën en Begroting.

6 Aanbevelingen

Het is aangewezen dat het ontwerpdecreet:

- duidelijkheid verschaft over de juridische aard van de beheersovereenkomst;
- opneemt dat gefilialiseerde overheidstaken deel moeten uitmaken van de beheersovereenkomst met OVAM;

¹³ Artikel 13, 1°, van het ontwerpdecreet heft artikel 38 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen op, en dus ook de bepalingen inzake begroting, rekeningen en controle door het Rekenhof die in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en zijn uitvoeringsbesluit van 7 april 1954 zijn opgenomen.

¹⁴ Ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, Memorie van Toelichting, Vlaams Parlement, Stuk 1612 (2002-2003) – Nr. 1, p. 19.

- garanties inschrijft en modaliteiten bepaalt voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheers-overeenkomst;
- bepaalt dat de Vlaamse regering vóór het sluiten van de beheers-overeenkomst het bedrag of de berekeningswijze van de financiële engagementen die zij ten aanzien van het agentschap wil aangaan voor machtiging aan het Vlaams Parlement moet voorleggen;
- alle verwijzingen naar het ontwerp van comptabiliteitsdecreet weglaat, in een overgangsmaatregel voorziet voor de controle van het Rekenhof en voor de begroting en rekeningen van het agentschap.

C. Agentschap voor Natuur en Bos

1 Juridische aard van de beheersovereenkomst

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen van 14 mei 2002⁽¹⁵⁾ en 24 juni 2003⁽¹⁶⁾ aangedrongen op duidelijkheid over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid op zich is op dat vlak onvoldoende duidelijk.

Het Rekenhof stelt nu ook vast dat het voorliggend ontwerpdecreet evenmin duidelijkheid verschaft over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst.

2 Deelneming en filialisering

Artikel X.4.5, §1, zoals ingevoegd bij artikel 5 van het ontwerpdecreet, stelt dat het agentschap voor Natuur en Bos (ANB) kan beschikken over de volgende ontvangsten:

7° inkomsten uit eigen participaties en uit door het agentschap verstrekte leningen aan derden;

8° opbrengsten uit de verkoop van eigen participaties.

Deze bepaling werkt aldus artikel 32 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid verder uit. Het kaderdecreet laat participaties van IVA's met rechtspersoonlijkheid in instellingen, verenigingen en ondernemingen echter maar toe voor zover zij niet met een bevoegdheidsoverdracht gepaard gaan.

In zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 en verwijzend naar de resolutie van 25 juni 1997⁽¹⁷⁾, heeft het Rekenhof erop aangedrongen dat het toevertrouwen van beleidsuitvoerende taken door een agentschap aan een derde, steeds wordt gemachtigd door de decreetgever.

¹⁵ Advies van het Rekenhof bij voorontwerpen van kaderdecreet bestuurlijk beleid en decreet tot regeling van strategische adviesraden. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, vastgesteld door de Nederlandse kamer van het Rekenhof in haar zitting van 14 mei 2002, verder afgekort als advies van 14 mei 2002.

¹⁶ Advies van het Rekenhof bij ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, vastgesteld door de Nederlandse kamer van het Rekenhof in haar zitting van 24 juni 2003, verder afgekort als advies van 24 juni 2003.

¹⁷ Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen, Vlaams Parlement, Stuk 644 (1996-1997), Nr. 1, 23 april 1997, aanbeveling 5.2.

Het voorliggende ontwerp van decreet bevat, behalve in voornoemd artikel X.4.5., §1, 7° en 8°, geen nadere modaliteiten voor de participatie in andere ondernemingen door het ANB. Het Rekenhof acht het aangewezen de overheidstaken die het IVA kan filialiseren expliciet op te nemen in het voorliggende ontwerpdecreet of door middel van een afzonderlijke decretale machtiging een overdracht van deze taken toe te laten. Een dergelijke expliciete opname is des te belangrijker aangezien het kaderdecreet bestuurlijk beleid het begrip *bevoegdheidsoverdracht* niet eenduidig heeft gedefinieerd en het IVA zelfstandig kan beoordelen of er sprake is van een bevoegdheidsoverdracht, zonder dat het parlement daarin nog kan tussenkomen.

Opdat de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement over voldoende sturings- en opvolgingsmogelijkheden zouden beschikken ten aanzien van de overheidstaken die een onderneming waarin het IVA participeert uitvoert, dringt het Rekenhof erop aan er in het voorliggende ontwerpdecreet in te voorzien dat deze taken integraal deel uitmaken van de beheersovereenkomst met het ANB.

3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement

3.1 Informatie over uitvoering beheersovereenkomst

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 beklemtoond dat de uitvoeringsinformatie over de beheersovereenkomst van cruciaal belang is voor de opvolging en beoordeling door de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement. Daarom moet het ontwerp van decreet voldoende garanties inbouwen voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst.

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid regelt in algemene termen de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst. Zo voorziet het in een minstens jaarlijks uitvoeringsrapport.

Het voorliggende ontwerp van decreet legt geen nadere rapporteringsmodaliteiten vast, bijvoorbeeld voor de frequentie en inhoud van de uitvoeringsrapporten. De Vlaamse regering kan nadere modaliteiten voor de vorm, inhoud en opvolging van de beheersovereenkomst vastleggen in een besluit ter uitvoering van artikel 9, §2, en 10, §4, van het kaderdecreet of in de beheersovereenkomst zelf.

In de mate dat het Vlaams Parlement de garantie wil inbouwen dat het steeds over gepaste, actuele en betrouwbare informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst beschikt, is het echter aangewezen deze modaliteiten op te nemen in het voorliggende ontwerpdecreet. Het Rekenhof wijst in dit verband bijvoorbeeld op het belang van een certifi-

tering van de uitvoeringsinformatie van de beheersovereenkomst door een onafhankelijke instantie.

3.2 Meerjarige financiële engagements

Wil de Vlaamse regering in de beheersovereenkomst meerjarige financiële engagements 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 engagements kunnen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap immers gedurende meer jaren beïnvloeden. Zonder voorafgaande machtiging miskennen zij de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement. Het is aangewezen dit principe in het voorliggende ontwerpdecreet in te schrijven.

4 Begroting en rekeningen - controle van het Rekenhof

Artikel X. 4.5, §2, zoals ingevoegd bij artikel 5 van het ontwerpdecreet, verwijst naar het comptabiliteitsdecreet⁽¹⁸⁾, dat zich echter nog in de ontwerpfase bevindt. Het is niet aangewezen in het voorliggende ontwerpdecreet te verwijzen naar een decreet dat nog niet is goedgekeurd door het Vlaams Parlement en dus nog steeds kan worden gewijzigd.

In afwachting van de goedkeuring en inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet moet het voorliggende ontwerpdecreet een overgangsregeling bepalen voor de begroting en de rekeningen van het agentschap, alsook voor de controle van het Rekenhof.

5 Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel X.4.1.

Artikel X. 4.1., §2, zoals ingevoegd bij artikel 5 van het ontwerpdecreet, herhaalt artikel 2, 2^{de} lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Uit de sectorale invulling door de Vlaamse regering, uiteengezet in de memorie van toelichting bij het kaderdecreet bestuurlijk beleid⁽¹⁹⁾, vloeit voort dat de Vlaamse regering ook kan bepalen tot welk homogeen beleidsdomein het agentschap behoort. De tweede paragraaf van dit artikel kan dan ook worden geschrapt.

¹⁸ Decreet houdende de regeling van de begroting en de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof.

¹⁹ Ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, Memorie van Toelichting, Vlaams Parlement, Stuk 1612 (2002-2003) – Nr. 1, p. 19.

Artikel X.4.2

In de laatste regel moet het woord “volgbescherming” worden vervangen door “vogelbescherming”.

6 Aanbevelingen

Het is aangewezen dat het voorliggend ontwerp van decreet:

- duidelijkheid verschaft over de juridische aard van de beheersovereenkomst;
- opneemt dat gefilialiseerde overheidstaken deel moeten uitmaken van de beheersovereenkomst met OVAM;
- garanties inschrijft en modaliteiten bepaalt voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst;
- bepaalt dat de Vlaamse regering vóór het sluiten van de beheersovereenkomst het bedrag of de berekeningswijze van de financiële engagementen die zij ten aanzien van het agentschap wil aangaan voor machtiging aan het Vlaams Parlement moet voorleggen;
- alle verwijzingen naar het ontwerp van comptabiliteitsdecreet weglaat, in een overgangsmaatregel voorziet voor de controle van het Rekenhof en voor de begroting en rekeningen van het agentschap;

Ten slotte is het aangewezen onduidelijkheden in de tekst van het ontwerpdecreet weg te werken.

D. Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek

1 Juridische aard van de beheersovereenkomst

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen van 14 mei 2002⁽²⁰⁾ en 24 juni 2003⁽²¹⁾ aangedrongen op duidelijkheid over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid op zich is op dat vlak onvoldoende duidelijk.

Het Rekenhof stelt nu ook vast dat het ontwerp van decreet evenmin duidelijkheid verschaft over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst.

2 Deelneming en filialisering

Artikel X.5.5, §1, zoals ingevoegd bij artikel 5 van het ontwerpdecreet, stelt dat het verzelfstandigd agentschap Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) kan beschikken over de volgende ontvangsten:

8° inkomsten uit eigen participaties en uit door het agentschap verstrekte leningen aan derden;

9° opbrengsten uit de verkoop van eigen participaties.

Deze bepaling werkt aldus artikel 32 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid verder uit. Het kaderdecreet laat participaties van IVA's met rechtspersoonlijkheid in instellingen, verenigingen en ondernemingen echter maar toe voor zover zij niet met een bevoegdheidsoverdracht gepaard gaan.

In zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 en verwijzend naar de resolutie van 25 juni 1997⁽²²⁾, heeft het Rekenhof erop aangedrongen dat het toevertrouwen van beleidsuitvoerende taken door een agentschap aan een derde, steeds wordt gemachtigd door de decreetgever.

²⁰ Advies van het Rekenhof bij voorontwerpen van kaderdecreet bestuurlijk beleid en decreet tot regeling van strategische adviesraden. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, vastgesteld door de Nederlandse kamer van het Rekenhof in haar zitting van 14 mei 2002, verder afgekort als advies van 14 mei 2002.

²¹ Advies van het Rekenhof bij ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, vastgesteld door de Nederlandse kamer van het Rekenhof in haar zitting van 24 juni 2003, verder afgekort als advies van 24 juni 2003.

²² Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen, Vlaams Parlement, Stuk 644 (1996-1997), Nr. 1, 23 april 1997, aanbeveling 5.2.

Het voorliggende ontwerp van decreet bevat, behalve in voornoemd artikel X.5.5., §1, 8° en 9°, geen nadere modaliteiten voor de participatie in andere ondernemingen door het INBO. Het is aangewezen de overheidstaken die het IVA kan filialiseren expliciet op te nemen in het voorliggende ontwerpdecreet of door middel van een afzonderlijke decretale machtiging een overdracht van deze taken toe te laten. Een dergelijke expliciete opname is des te belangrijker aangezien het kaderdecreet bestuurlijk beleid het begrip *bevoegdheidsoverdracht* niet eenduidig heeft gedefinieerd en het IVA zelfstandig kan beoordelen of er sprake is van een bevoegdheidsoverdracht, zonder dat het parlement daarin nog kan tussenkomen.

Opdat de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement over voldoende sturings- en opvolgingsmogelijkheden zouden beschikken ten aanzien van de overheidstaken die een onderneming waarin het IVA participeert uitvoert, dringt het Rekenhof erop aan er in het ontwerp van decreet in te voorzien dat deze taken integraal deel uitmaken van de beheersovereenkomst met het INBO.

3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement

3.1 Informatie over uitvoering beheersovereenkomst

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 beklemtoond dat de uitvoeringsinformatie over de beheersovereenkomst van cruciaal belang is voor de opvolging en beoordeling door de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement. Daarom moet het ontwerp van decreet voldoende garanties inbouwen voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst.

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid regelt in algemene termen de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst. Zo voorziet het in een minstens jaarlijks uitvoeringsrapport.

Het voorliggende ontwerp van decreet legt geen nadere rapporteringsmodaliteiten vast, bijvoorbeeld voor de frequentie en inhoud van de uitvoeringsrapporten. De Vlaamse regering kan nadere modaliteiten voor de vorm, inhoud en opvolging van de beheersovereenkomst vastleggen in een besluit ter uitvoering van artikel 9, §2, en 10, §4, van het kaderdecreet of in de beheersovereenkomst zelf.

In de mate dat het Vlaams Parlement de garantie wil inbouwen dat het steeds over gepaste, actuele en betrouwbare informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst beschikt, is het echter aangewezen deze modaliteiten op te nemen in het voorliggende ontwerpdecreet. Het Rekenhof wijst in dit verband bijvoorbeeld op het belang van een certificering van de uitvoeringsinformatie van de beheersovereenkomst door een onafhankelijke instantie.

3.2 Meerjarige financiële engagementen

Wil de Vlaamse regering in de beheersovereenkomst meerjarige financiële 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 engagementen kunnen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap immers gedurende meer jaren beïnvloeden. Zonder voorafgaande machtiging miskennen zij de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement. Het is aangewezen dit principe in het voorliggende ontwerpdecreet in te schrijven.

4 Begroting en rekeningen - controle van het Rekenhof

Artikel X. 5.5 §2, zoals ingevoegd bij artikel 5 van het ontwerpdecreet, verwijst naar het comptabiliteitsdecreet⁽²³⁾, dat zich echter nog in de ontwerpfase bevindt. Het is niet aangewezen in het voorliggende ontwerpdecreet te verwijzen naar een decreet dat nog niet is goedgekeurd door het Vlaams Parlement en dus nog steeds kan worden gewijzigd.

In afwachting van de goedkeuring en inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet moet het voorliggende ontwerpdecreet een overgangsregeling bepalen voor de begroting en de rekeningen van het agentschap, alsook voor de controle van het Rekenhof.

5 Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel X. 5.1., §2

Dit artikel herhaalt artikel 2, 2^{de} lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Uit de sectorale invulling door de Vlaamse regering, uiteengezet in de memorie van toelichting bij het kaderdecreet bestuurlijk beleid⁽²⁴⁾, vloeit voort dat de Vlaamse regering ook kan bepalen tot welk homogeen beleidsdomein het agentschap behoort. Deze paragraaf kan dan ook worden geschrapt.

6 Aanbevelingen

Het is aangewezen dat het voorliggende ontwerpdecreet:

²³ Decreet houdende de regeling van de begroting en de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof.

²⁴ Ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, Memorie van Toelichting, Vlaams Parlement, Stuk 1612 (2002-2003) – Nr. 1, p. 19.

- duidelijkheid verschaft over de juridische aard van de beheersovereenkomst;
- opneemt dat gefilialiseerde overheidstaken deel moeten uitmaken van de beheersovereenkomst;
- garanties inschrijft en modaliteiten bepaalt voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst;
- bepaalt dat de Vlaamse regering vóór het sluiten van de beheersovereenkomst het bedrag of de berekeningswijze van de financiële engagementen die zij ten aanzien van het agentschap wil aangaan voor machtiging aan het Vlaams Parlement moet voorleggen;
- alle verwijzingen naar het ontwerp van comptabiliteitsdecreet weglaat, in een overgangsmaatregel voorziet voor de controle van het Rekenhof en voor de begroting en rekeningen van het agentschap.