

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



Zitting 2003-2004

23 maart 2004

ONTWERP VAN DECREET

**tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid
"Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs"**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

2200 (2003-2004)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

REKENHOF

**Advies over het ontwerp van decreet tot
oprichting van het intern verzelfstandigd
agentschap met rechtspersoonlijkheid
Agentschap voor Infrastructuur in het
Onderwijs**

**Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement**

**Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 22 maart 2004**

INHOUD

Inleiding	5
1 Juridische aard van de beheersovereenkomst	5
2 Deelnemingen en filialisering	5
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 engagements	8
4 Begroting en rekeningen - controle van het Rekenhof	8
5 Artikelsgewijze opmerkingen	9
6 Aanbevelingen	10

Inleiding

Op 8 maart 2004 heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof verzocht het ontwerp van decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs te onderzoeken.

Het agentschap staat in voor de financiering en subsidiëring van de scholeninfrastructuur. Het neemt de taken over van de Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs (DIGO) en van de Investeringsdienst voor de Vlaamse Autonome Hogescholen (IVAH). Het zal bijdragen in de financiering van de planning van de grote infrastructuurwerken en van de zware didactische apparatuur in het Gemeenschapsonderwijs.

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 Deelnemingen en filialisering

Artikel 6, 5°, van het ontwerpdecreet bepaalt dat het agentschap op grond van het private vennootschaps- en verenigingsrecht instellingen, verenigingen en ondernemingen kan oprichten of erin deelnemen. De deelneming of de oprichting die met een bevoegdheidsoverdracht ge-

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.

paard gaat, is afhankelijk van een machtiging van de Vlaamse regering, die moet worden meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

De memorie van toelichting beklemtoont dat het voor het agentschap in het kader van haar opdracht cofinancieringstechnieken met de private sector te zoeken, noodzakelijk kan zijn instellingen, verenigingen en ondernemingen op te richten of erin deel te nemen en dat dit enkel kan gepaard gaan met een bevoegdheidsoverdracht *in het kader van Vlaamse publiek-private samenwerkingsprojecten, zoals bedoeld in het decreet van 18 juli 2003 betreffende de publiek-private samenwerking*⁽³⁾. Onder de algemene toelichtingen vermeldt de memorie dat de toekenning van eigen rechtspersoonlijkheid AGION in de gelegenheid zou stellen zich krachtens de machtiging ontleend aan artikel 32 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, ten volle te manifesteren op het vlak van deelnames aan PPS voor de realisatie van schoolinfrastructuur⁽⁴⁾.

Nochtans sluit artikel 32 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid de participaties in het kader van de Vlaamse PPS-projecten uitdrukkelijk uit van de algemene (machtigings)regeling. In de mate het gaat om Vlaamse PPS-projecten, kan het ontwerpdecreet dus niet steunen op het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

De memorie van toelichting impliceert dat artikel 6, 5°, van het ontwerpdecreet aansluit op artikel 14 van het PPS-decreet (afwijkende participaties)⁽⁵⁾ en dat voor PPS-projecten participaties met een bevoegdheidsoverdracht mogelijk zijn.

Aan participaties buiten PPS-projecten, verbindt het kaderdecreet strengere voorwaarden, namelijk geen bevoegdheidsoverdracht. De regeling in het ontwerpdecreet is dus voor dergelijke participaties in strijd met artikel 32 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

Het is daarom aangewezen de draagwijdte van artikel 6, 5°, in het ontwerpdecreet zelf te verduidelijken. Dit kan door in het ontwerpdecreet een onderscheid te maken tussen participaties in het kader van Vlaamse PPS-projecten, waarvoor de regeling in artikel 6, 5°, kan gelden, en andere (niet-PPS) participaties, waarop artikel 32 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van toepassing is.

³ Commentaar bij paragraaf 1 van artikel 6 van het ontwerpdecreet. Het decreet van 18 juli 2003 betreffende de publiek-private samenwerking wordt verder afgekort als *het PPS-decreet*.

⁴ Algemene toelichting, punt 2.4.

⁵ Artikel 14 van het PPS-decreet voorziet voor intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid in de mogelijkheid om *in afwijking van de regels die voor het nemen van participaties in het bijzonder bepaald zijn* in instellingen, verenigingen en ondernemingen te participeren. De deelneming die met een bevoegdheidsoverdracht gepaard gaat, is wel afhankelijk van de machtiging van de Vlaamse regering, die binnen de dertig dagen moet worden meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

Bovendien heeft het Rekenhof er in zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 en verwijzend naar de resolutie van 25 juni 1997⁶), op aangedrongen dat het toevertrouwen van beleidsuitvoerende taken door een agentschap aan een derde, steeds wordt gemachtigd door de decreetgever.

Het Rekenhof beveelt daarom aan de overheidstaken die de IVA kan filialiseren, al dan niet in het kader van publiek-private samenwerking, expliciet in het ontwerpdecreet op te nemen of door middel van een afzonderlijke machtiging de overdracht van overheidstaken toe te staan, temeer daar 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 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 het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs.

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 rapporteringsmodaliteiten vast, bijvoorbeeld voor de frequentie en de inhoud van de uitvoeringsrapporten. De Vlaamse regering kan de nadere modaliteiten vastleggen in een

⁶ 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.

besluit 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 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 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 comptabiliteitsdecreet⁷), 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.

Het is in het bijzonder voorbarig in het ontwerp van oprichtingsdecreet al te voorzien in een reservefonds overeenkomstig het nog niet goedgekeurde comptabiliteitsdecreet.

⁷ Decreet houdende de regeling van de begroting van de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof.

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⁽⁸⁾, alsook voor de controle van het Rekenhof⁽⁹⁾. De overgangsregeling moet ook voorzien in een voorlopige regeling van de waarborgen.

5 Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 3

Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp van oprichtingsdecreet 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⁽¹⁰⁾, vloeit voort dat de Vlaamse regering ook kan bepalen tot welk homogeen beleidsdomein het agentschap behoort. Het tweede lid van artikel 3 van het ontwerp van omvormingsdecreet kan dan ook worden geschrapt.

Het laatste lid van artikel 3 van het ontwerp van oprichtingsdecreet kan ook wegvallen, aangezien de oprichting als een IVA met rechtspersoonlijkheid met zich brengt dat de bepalingen van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van toepassing zijn op het agentschap.

Artikel 12

Artikel 12, §1, derde lid, verwijst naar artikel 5, §1, van het ontwerpdecreet. Artikel 5, §1, bestaat echter niet.

Artikel 13

Een college van algemeen directeurs van de hogescholen zal worden belast met het uitwerken van criteria voor de verdeling en de toewijzing per hogeschool van de machtigingen voor investeringen. Volgens de memorie van toelichting kunnen in dit college subcolleges worden opge-

⁸ Voor de DIGO heft artikel 18, 1°, van het ontwerpdecreet sommige bepalingen van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving op. Voor de IVAH heft artikel 18, 2°, van het ontwerpdecreet bepaalde artikelen van het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse gemeenschap op. Mede daardoor is er vanaf de inwerkingtreding van het ontwerpdecreet tot aan de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet geen duidelijke regeling voor het agentschap inzake de begroting en rekeningen van de DIGO en de IVAH.

⁹ Vanaf de inwerkingtreding van het ontwerpdecreet tot aan de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet is er voor de DIGO en de IVAH geen duidelijke regeling voor de controle van het Rekenhof.

¹⁰ Ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, memorie van toelichting, Stuk 1612 (2002-2003) – Nr. 1, p. 19.

richt, die respectievelijk bevoegd zijn ten aanzien van de Vlaamse autonome hogescholen, de gesubsidieerde officiële hogescholen en de gesubsidieerde vrije hogescholen.

Daar artikel 13 het enkel heeft over de besluitvorming door het college, is het aangewezen in het ontwerpdecreet expliciet te vermelden dat de beslissingen door subcolleges kunnen worden genomen.

6 Aanbevelingen

Het is aangewezen dat het ontwerpdecreet:

- duidelijkheid verschaft over de juridische aard van de beheersovereenkomst;
- de draagwijdte van artikel 6, 5°, bij het nemen van participaties verduidelijkt;
- 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 en in een overgangsmaatregel modaliteiten bepaalt voor de begroting en rekeningen van het agentschap, wat betreft de DIGO en de IVAH, alsook voor de controle van het Rekenhof (en het reservefonds); de overgangsregeling moet ook voorzien in een voorlopige regeling van de waarborgen;
- expliciet vermeldt dat de beslissingen door subcolleges kunnen worden genomen.