



Vlaams
Parlement

ingediend op **336** (2014-2015) – Nr. 1
27 april 2015 (2014-2015)

Ontwerp van decreet

tot wijziging van het kaderdecreet
bestuurlijk beleid van 18 juli 2003,
wat betreft de organisatie van de beleidsuitvoering
en de beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen
en de gemeenschappelijke dienstverlening

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet van 12 december 2014	19
Advies van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken	25
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	51
Voorontwerp van decreet van 13 februari 2015	59
Advies van de Raad van State	65
Ontwerp van decreet	81

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. INLEIDING

Het Vlaamse regeerakkoord bevat bepalingen die rechtstreeks ingrijpen op de bestuurlijke organisatie van de Vlaamse overheid. Een aantal van deze bepalingen vergt actie op korte termijn. Concreet betekent dat een aanpassing van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. Het betreft in de eerste plaats de elementen met betrekking tot de afschaffing van de beheersovereenkomsten en de bepaling in verband met de gemeenschappelijke dienstverlening:

“De management- en beheersovereenkomsten schaffen we, behalve voor de VRT en De Lijn, af en integreren we in de jaarlijkse of meerjarige ondernemingsplannen die een operationele vertaling zijn van de doelstellingen in de beleidsbrieven.”.

“Beter Bestuurlijk Beleid wordt herdacht, in die zin dat de Vlaamse overheid gaat functioneren als een holdingstructuur, met operationele entiteiten die een zekere autonomie hebben in hun dagelijks functioneren, én met een moedermaatschappij (de Vlaamse Regering) die de gemeenschappelijke dienstverlening bepaalt en beslist door wie ze uitgevoerd wordt.”.

Daarnaast is de organisatorische opdeling tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering door de fusiegolven feitelijk aan het verdwijnen.

2. FASERING

De herwerking van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid gebeurt bij voorkeur gefaseerd. Een eerste fase kan de meest dringende en noodzakelijke wijzigingen aanbrengen:

- schrappen van de notie ‘beheersovereenkomst’ en vervanging door de notie ‘ondernemingsplan’;
- verbreden van de mogelijke verplichting tot afname van gemeenschappelijke dienstverlening;
- verder loslaten van de feitelijk voorbijgestreefde organisatorische opdeling tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

De voorgestelde wijzigingen van het decreet betreffen de bovenstaande aspecten.

In een tweede fase (herdenken van het BBB-model (Beter Bestuurlijk Beleid), cf. regeerakkoord) kunnen verdere aanpassingen volgen onder meer in verband met:

- de uitklaring van de verschillen tussen de entiteitsvormen, hun taakstelling en de verzelfstandigingscriteria die momenteel opgenomen zijn in het kaderdecreet en daaraan ook gekoppeld de toepassingsgebieden;
- de rol van de beleidsdomeinen;
- tijdelijke projectorganisaties en politiek-ambtelijke projectgroepen onder toezicht van ministeriële comités zoals vermeld in het regeerakkoord.

Finaal zal dit decreet Bestuurlijk Beleid, zoals het regeerakkoord het stipuleert, opgaan in een ruimer bestuursrechtsdecreet, maar dit zal de nodige tijd vergen.

3. ADVIES STRATEGISCHE ADVIESRADEN

3.1. Advies van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST)

VLABEST is principieel akkoord met de opgenomen wijzigingen aan het kaderdecreet. Het ontwerp van decreet komt tegemoet aan een aantal aanbevelingen uit het advies van VLABEST van 19 november 2013 over de bestuurlijke organisatie van de Vlaamse administratie.

De Raad meent dat de Vlaamse Regering bij een volgende hervorming rekening moet houden met volgende aanbevelingen:

- versterk de departementen in hun rol van evaluator en coördinator van beleid;
- verminder het aantal agentschappen (inclusief de BBB-vreemde entiteiten) en doe dit op basis van een objectief afwegingskader;
- een toename van het aantal agentschappen is in ieder geval niet te verantwoorden. Daarover heeft VLABEST nog geen engagementen teruggevonden in de beleidsteksten;
- versterk de governance-mogelijkheden voor de uitrol van de prioritaire beleidsprogramma's;
- versterk verder het inhoudelijk mandaat van het voorzitterscollege als groepsbestuur en als regisseur van de prioritaire programmadoelstellingen.

Hierbij kan verwezen worden naar de nota aan de Vlaamse Regering van 12 december 2014 (VR 2014 1212 DOC.1242/1ter) waarin een tweede fase wordt aangekondigd (herdenken van het BBB-model, cf. regeerakkoord) waarbij verdere aanpassingen kunnen volgen onder meer in verband met:

- de uitklaring van de verschillen tussen de entiteitsvormen, hun taakstelling en de verzelfstandigingscriteria die momenteel opgenomen zijn in het kaderdecreet en daaraan ook gekoppeld de toepassingsgebieden;
- de rol van de beleidsdomeinen;
- tijdelijke projectorganisaties en politiek-ambtelijke projectgroepen onder toezicht van ministeriële comités zoals vermeld in het regeerakkoord.

Zie ook volgende passages uit het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019:

"Het College van Ambtenaren-generaal neemt organisatorische beslissingen in functie van de samenwerking tussen de entiteiten, binnen de delegatie door de Vlaamse Regering;" (pagina 9).

"We pakken belangrijke en grote projecten aan door tijdelijke projectorganisaties met deelname van experts uit de verschillende betrokken entiteiten, duidelijke aansturingslijnen en voldoende projectmiddelen. We sturen belangrijke uitdagingen die de ministeriële bevoegdheidsdomeinen overstijgen aan door politiek-ambtelijke projectgroepen onder toezicht van ministeriële comités.

We voegen een aantal beleidsdomeinen samen en verminderen het aantal entiteiten en strategische adviesraden (zie nieuw organogram van de Vlaamse overheid)." (pagina 10).

De Vlaamse Regering besliste door middel van de conceptnota van 20 september 2013 om het aantal entiteiten binnen de Vlaamse administratie te beperken. Ook het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 kondigde verschillende fusies aan, zowel van beleidsdomeinen, entiteiten als strategische adviesraden. Deze betreffen in totaal 21 entiteiten, waarvan er uiteindelijk 10 entiteiten zullen overblijven (VR 2014 28.11 MED 0463).

Verder kan worden verwezen naar de nota aan de Vlaamse Regering van 30 januari 2015 (VR 2015 30.01 DOC.0068/1) waarin de opdracht en de taakstelling van het voorzitterscollege worden verduidelijkt.

Tot slot wordt verwezen naar de nota aan de Vlaamse Regering van 5 december 2014 (VR 2014 05.12 DOC.1241/BIS) waarin wordt gesteld dat voor de opvolging van het Vlaamse regeerakkoord, de transversale/horizontale beleidsplannen, de regelgevingsagenda en de beleidsnota's/beleidsbrieven zal worden gewerkt met een gemeenschappelijk monitoringssysteem voor de Vlaamse overheid.

De nadere uitwerking van voormelde principes is opgenomen in de beleidsnota Bestuurszaken 2014-2019 (VR 2014 24.10 MED.0421/12bis) en de beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid (VR 2014 24.10 MED.0421/1).

3.2. Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)

De SERV geeft positief advies over de voorgestelde maatregelen. Zij kwamen ook aan bod in het SERV-advies van 22 januari 2014 over 'slagkrachtige overheid' met prioritaire werkerterreinen voor de nieuwe legislatuur.

De SERV meent dat bestuurlijke reorganisaties of hervormingen moeten steunen op ervaringen met en evaluaties van de huidige bestuurspraktijk en op consultaties van de betrokken diensten. Het is voor de SERV niet duidelijk of en in welke mate dit in het voorbereidingsproces is gebeurd. Binnen de Vlaamse administratie zijn er in de aanloop naar de beslissing om de beheers- en managementovereenkomsten af te schaffen wel degelijk verscheidene interne evaluatieoefeningen gebeurd. Gelet op de hoogdringendheid van de maatregelen werd onmiddellijk de procedure voor administratieve- en begrotingscontrole aangevat. Deze biedt voldoende bijkomende garanties door de verplicht in te winnen adviezen.

De SERV is met het oog op de rechtszekerheid en consistentie van de regelgeving van oordeel dat de wijzigingen aan het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid goed afgestemd moeten gebeuren met de wijzigingen aan het oprichtingsdecreet van De Lijn. Hierover wordt op regelmatige basis overleg gepleegd met de minister bevoegd voor het toezicht op De Lijn. Als overgangsregeling wordt in het ontwerp van decreet bovendien ingeschreven dat de huidige beheersovereenkomst van De Lijn onderworpen blijft aan de artikelen 14 tot en met 16 van het kaderdecreet, zoals deze gelden op datum van 31 december 2014.

De SERV vraagt om een motivering voor de vervanging van de beheersovereenkomsten door de ondernemingsplannen en voor het uitzonderingsregime van De Lijn, op te nemen in de memorie van toelichting. In de memorie van toelichting wordt ingelast dat de beheersovereenkomsten worden geïntegreerd in de jaarlijkse ondernemingsplannen die een meerjarige component bevatten. Op die manier worden de planlasten verminderd.

De SERV vraagt of er overlegmechanismen binnen een beleidsdomein (en tussen beleidsdomeinen) worden voorzien om de kwaliteit van de ondernemingsplannen te waarborgen en de nodige beleidsafstemming na te streven.

In dit verband kan opnieuw naar de nota aan de Vlaamse Regering van 12 december 2014 (VR 2014 1212 DOC.1242/1ter) verwezen worden waarin een tweede fase wordt aangekondigd (herdenken van het BBB-model, cf. regeerakkoord) waarbij verdere aanpassingen kunnen volgen onder meer in verband met de uitklaring van de verschillen tussen de entiteitsvormen, hun taakstelling en de verzelfstandigingscriteria die momenteel opgenomen zijn in het kaderdecreet en daaraan ook gekoppeld de toepassingsgebieden.

Verder wordt verwezen naar de nota aan de Vlaamse Regering van 5 december 2014 (VR 2014 0512 DOC.1241/BIS) waarbij wordt gesteld dat elk meerjarig ondernemingsplan moet worden voorgelegd aan de Inspectie van Financiën (IF), en indien IF een negatief advies geeft, ook een begrotingsakkoord moet worden gevraagd.

Tot slot wordt verwezen naar het grote ondersteuningsaanbod dat bestaat om de kwaliteit van de ondernemingsplannen te waarborgen (infosessies, webluik, adviesverlening door het Agentschap Overheidspersoneel).

Verder stelt zich de vraag of in ondernemingsplannen nog algemene instructies kunnen worden ingeschreven zoals bij de beheersovereenkomsten het geval is (bijvoorbeeld tijdens voorbije legislaturen inzake duurzaam aankopen). In elk geval vraagt de SERV dat de ondernemingsplannen tot stand komen in goed overleg tussen de politiek verantwoordelijken en de top van de administratie.

Dit overleg is expliciet ingeschreven in de decretale bepalingen (artikel 5/1). Voor de departementen en intern verzelfstandigde agentschappen stelt de Vlaamse Regering, op voorstel van het hoofd van het departement of intern verzelfstandigd agentschap, een ondernemingsplan vast. Voor de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen stelt de raad van bestuur, in samenspraak met de Vlaamse Regering, een ondernemingsplan vast.

De SERV pleit ervoor om nader te bekijken of ook de jaarlijkse ondernemingsplannen niet voor advies aan de Inspectie van Financiën moeten worden voorgelegd. Op die manier kan de budgettaire voortgang van de ondernemingsplannen in een ruimer kader worden geanalyseerd en desgevallend tijdig bijgestuurd. Het is evenwel niet aan te raden om de procedure te verzwaren. Ook in het begrotingsakkoord van 12 december 2014 bevestigt de minister bevoegd voor de begroting dat deze ondernemingsplannen enkel moeten worden meegedeeld aan de Inspectie van Financiën en het kabinet en administratie bevoegd voor begroting. Het eerste ondernemingsplan van een regeerperiode (met de strategische meerjarencomponent) wordt wel aan het advies van de Inspectie van Financiën voorgelegd.

De SERV bemerkt dat in de memorie van toelichting niet wordt verwezen naar de actieve openbaarmaking van de ondernemingsplannen. De Raad vraagt dan ook dat de bestaande situatie wordt voortgezet door publicatie van alle ondernemingsplannen op een centrale website van de Vlaamse overheid. Zoals het ontwerp van decreet stelt is de Vlaamse Regering bevoegd om de modaliteiten inzake de ondernemingsplannen te bepalen. In de nota die op 5 december 2014 door de Vlaamse Regering is goedgekeurd (VR 2014 0512 DOC. 1241/1bis) wordt bepaald dat de vastgestelde ondernemingsplannen aan de Vlaamse minister voor Bestuurszaken worden bezorgd, die de ondernemingsplannen laat publiceren op een publiek toegankelijke website.

De SERV merkt op dat het ontwerp in artikel 3 geen rekening houdt met de specifieke situatie van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (de onafhankelijke regulator voor de elektriciteits- en de gasmarkt, opgericht als extern verzelfstandigd agentschap (EVA)), waarvoor in de Europese elektriciteits- en gasrichtlijnen bijzondere onafhankelijkheidsvereisten zijn vastgelegd.

De VREG fungeert, conform artikel 3.1.1, §5, van het Energiedecreet, voor het Vlaamse Gewest en voor de gewestelijke bevoegdheden inzake elektriciteit en aardgas als de regulerende instantie, vermeld in artikel 35, tweede lid, van de richtlijn 2009/72/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG (de derde Elektriciteitsrichtlijn) en artikel 39, tweede lid, van de richtlijn 2009/73/EG van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor

aardgas en tot intrekking van richtlijn 2003/55/ EG (de derde Aardgasrichtlijn). In deze Europese richtlijnen zijn specifieke onafhankelijkheidsvereisten opgelegd aan deze instanties, die ook opgenomen zijn in artikel 3.1.1, §5, van het Energiedecreet. Zo mag de VREG bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden als regulator, noch zijn bestuurders, noch zijn personeelsleden, directe instructies vragen of verlangen van de Vlaamse Regering of van een andere publieke of particuliere entiteit. Een rol van de minister of de Vlaamse Regering bij het vastleggen van de inhoud van het ondernemingsplan van de VREG is dus niet mogelijk, voor zover het gaat om de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden als regulator.

Bijgevolg wordt de tekst van artikel 5/1 aangepast. Het opstellen van het ondernemingsplan van de VREG mag enkel door de raad van bestuur van de VREG gebeuren; de zinsnede "in samenspraak met de Vlaamse Regering" geldt dus niet voor wat de VREG betreft.

Wat betreft de passage "De Vlaamse Regering bepaalt de inhoud, vorm, modaliteiten, opvolging en evaluatie van de ondernemingsplannen", wordt in de memorie toegelicht dat met 'inhoud' bedoeld wordt de elementen of onderdelen die in het ondernemingsplan opgenomen moeten worden. Het kan, voor wat de VREG betreft, niet gaan om instructies die te maken hebben met de manier waarop de VREG zijn taken en bevoegdheden als regulator moet uitoefenen.

De SERV vraagt dat de Vlaamse Regering op korte termijn meer gedetailleerd aangeeft hoe de verdere betrokkenheid bij de uitwerking en implementatie van het kerntakenplan zal gebeuren. Tijdens de implementatiefase, die loopt tot 30 juni 2015, zal voor alle kerntakenplannen overleg worden georganiseerd met de voornaamste stakeholders over de impact en de concrete uitwerking van de kerntakenplannen, zowel wat afbouw of overdracht, als versterking of nieuw beleid betreft.

De SERV vraagt of de ondernemingsplannen die nu worden voorbereid reeds moeten beantwoorden aan die nieuwe rol en invulling. In het andere geval kan het decreet niet retroactief in werking treden. Zoals de SERV zelf stelt is dit het geval aangezien in de nota die de Vlaamse Regering ter zake op 5 december 2014 heeft goedgekeurd (nota 'Opvolging van doelstellingen in de regeerperiode 2014-2019') de nieuwe richtlijnen werden opgenomen vanaf het ondernemingsplan 2015.

Het nieuwe artikel 4, §3, stelt dat er "per homogeen beleidsdomein tussen de minister, het departement en de verzelfstandigde agentschappen een structurele samenspraak en samenwerking uitgebouwd wordt, met het oog op de optimale realisatie van de beleidsdoelstellingen, en met respect voor ieders taakstelling en verantwoordelijkheid. Vanuit hun taakstelling leveren de departementen en agentschappen beleidsgerichte input."

De Raad meent dat deze samenspraak en samenwerking niet enkel nodig is voor homogene beleidsdomeinen, maar ook voor niet-homogene beleidsdomeinen maar dan op niveau van een beleidsveld. Het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid gaat evenwel nog steeds uit van homogene beleidsdomeinen die worden opgevat als een verzameling of cluster van beleidsvelden die vanuit het oogpunt van de politiek als van de burger een herkenbaar en samenhangend geheel vormen.

De SERV pleit er verder voor om het principe van structurele samenspraak en samenwerking te concretiseren door per beleidsdomein een aantal belangrijke samenwerkingsprojecten te omschrijven en af te bakenen, waarbij voor elk project de betrokken overheidsinstanties worden benoemd en de rollen worden afgebakend. Op die manier krijgt het principe een effectieve invulling. Dit sluit aan bij de door de Vlaamse Regering aangekondigde wettelijke basis voor tijdelijke projectorganisaties en politiek-ambtelijke projectgroepen onder toezicht van ministeriële comités.

Ik verwijs naar de nota aan de Vlaamse Regering van 12 december 2014 (VR 2014 1212 DOC.1242/1ter) waarin een tweede fase wordt aangekondigd (herdenken van het BBB-model, cf. regeerakkoord) waarbij verdere aanpassingen kunnen volgen onder meer in verband met tijdelijke projectorganisaties en politiek-ambtelijke projectgroepen onder toezicht van ministeriële comités zoals vermeld in het regeerakkoord.

Wat de afname van gemeenschappelijke dienstverlening betreft is de SERV van oordeel dat de efficiëntie en de kwaliteit van de gemeenschappelijke dienstverlening kan worden versterkt indien wordt voorzien in overlegmechanismen waarin afnemers van de diensten een rol krijgen toebedeeld. Ik onderschrijf deze bekommernis. Zoals bepaald in artikel 8 (hernummerd artikel 10) van het ontwerp van decreet komt het toe aan de Vlaamse Regering om de afname van gemeenschappelijke dienstverlening verder uit te werken waaronder het instellen van overlegmechanismen.

4. ADVIES RAAD VAN STATE

De Raad van State verleende advies op 23 maart 2015 (nr. 57.163/3).

Op de opmerkingen van de Raad van State kan als volgt gerepliceerd worden:

4.1. Bevoegdheid

De Raad van State stelt dat het de decreetgever niet toekomt om taken op te dragen aan bepaalde diensten van de Vlaamse Regering en zodoende in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten, wat hij nochtans doet met de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op diensten zonder rechtspersoonlijkheid: de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid.

In dit verband kan worden verwezen naar de memorie van toelichting bij het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid¹. De regering was zich bewust van het beginsel van de bevoegdheidsverdeling tussen de regering (bevoegd voor het regelen van de interne organisatie van de diensten) en decreetgever (bevoegd om openbare rechtspersonen met rechtspersoonlijkheid op te richten). De organisatie van het instellingenlandschap kan echter niet los worden gezien van de organisatie van de diensten. Om het volledige overheidslandschap te stroomlijnen en te structureren is het aangewezen om de essentiële beginselen inzake bestuurlijk beleid en bestuurlijke organisatie vanuit een eenduidig juridisch kader, bij decreet, te bepalen.

Dit neemt niet weg dat rekening werd gehouden met de bevoegdheid die de regering als uitvoerende macht heeft voor de organisatie van de eigen diensten. Voorliggend ontwerp van decreet is immers een kaderdecreet in die zin dat de decreetgever in grote trekken de essentiële beginselen van de organisatie formuleert, maar het voor het overige aan de regering overlaat de regelen uit te vaardigen die nodig zijn om de toepassing van de beginselen wat betreft de organisatie en werking van de diensten mogelijk te maken. Op die wijze streeft het ontwerp van decreet naar een optimaal evenwicht tussen de bestuurlijke functie van de regering en de wetgevende functie van de decreetgever.

¹ Memorie van toelichting bij het ontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, *Parl.St.*, VI.Parl., 2002-03, nr. 1612/1.

4.2. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 2

Ingevolge het advies van de Raad van State wordt ook in de artikelen 10, §1 (wat de definitie van intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid betreft) en 11, §2, 1°, van het kaderdecreet (wat de definitie van extern verzelfstandigd agentschap betreft) verwezen naar artikel 4, §1, tweede lid, om de verhouding tussen de artikelen te verduidelijken. Artikel 4, §1, tweede lid, maakt de toekenning van beleidsondersteunende taken mogelijk voor de vermelde agentschappen.

In artikel 12 van het kaderdecreet wordt ingevolge het advies van de Raad van State expliciet uitgesloten dat het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap de uitvoering van taken van beleidsondersteuning waarmee het wordt belast zou overdragen aan de instellingen, verenigingen en ondernemingen die het opricht of waarin het deelneemt of vertegenwoordigd is.

Om deze wijzigingen door te voeren werden twee nieuwe artikelen ingelast in het ontwerp van decreet.

Artikel 3

Conform het advies van de Raad van State wordt in artikel 5/1, §1, verduidelijkt dat het ondernemingsplan jaarlijks wordt vastgesteld en dat het jaarrapport over de uitvoering van het ondernemingsplan wordt opgemaakt door diegene die het ondernemingsplan vaststelt.

De Raad van State merkte tevens op dat moet worden geduid dat het ondernemingsplan een eenzijdige rechtshandeling is waarover wat de publiekrechtelijke EVA's betreft de raad van bestuur beslist, zij het in samenspraak met de Vlaamse Regering. Dit werd opgenomen in de memorie van toelichting.

De Raad van State stelt de vraag naar de rechtswaarde van een ondernemingsplan en mogelijks verbindende kracht tegenover de rechtsonderhorigen. Aan de organen van een publiekrechtelijke EVA kan immers in beginsel geen verordenende bevoegdheid worden toegekend. Er kan worden verwezen naar de beslissing van de Vlaamse Regering van 5 december 2014 inzake de inhoud van de ondernemingsplannen (VR 2014 0512 Doc.1241/1bis). De ondernemingsplannen worden hierin opgevat als een aansturingsinstrument voor de entiteiten. Het jaarlijks ondernemingsplan bevat minimaal volgende elementen: de beleidsdoelstellingen, de doelstellingen met betrekking tot recurrente taken en beheersdoelstellingen, de doelstellingen opgelegd door regeringsafspraken, doelstellingen met betrekking tot welzijn, doelstellingen met betrekking tot diversiteit en gelijke kansen. Het ondernemingsplan blijft ook de basis vormen voor de planning en evaluatie van de leidend ambtenaar. Naar analogie met de beheersovereenkomsten zullen derden in beginsel geen rechten aan de bepalingen van het ondernemingsplan kunnen ontlelen.

Het ontworpen artikel 5/1, §4, van het kaderdecreet stelt dat de Vlaamse Regering de inhoud, vorm, modaliteiten, opvolging en evaluatie van de ondernemingsplannen bepaalt. De Raad van State vraagt om in de memorie van toelichting op te nemen wat de draagwijdte van de verleende machtiging is. In de toelichting werd meer duiding opgenomen onder meer over de begrippen 'modaliteiten' en 'opvolging'.

In de huidige tekst wordt enkel een uitzondering gemaakt voor de vaststelling van het ondernemingsplan VREG. De Raad van State vraagt naar de regeling voor het jaarrapport. De VREG is er ook voorstander van om het jaarrapport te laten vast-

stellen door de raad van bestuur zonder samenspraak met de Vlaamse Regering. Dit ligt ook het meest in lijn met de Europese verplichtingen inzake de onafhankelijkheid van de energieregulator. Doel is de onafhankelijkheid te verzekeren. Er zou geen mogelijkheid mogen zijn dat de Vlaamse Regering instructies kan geven om de rapportering in één of andere zin aan te passen (eventueel te verbloemen). Naar aanleiding van deze motivering werd de tekst van artikel 5/1, §6, in die zin aangevuld.

Tot slot meent de Raad van State dat het aangewezen is voor de rechtszekerheid om te bepalen dat het ondernemingsplan van De Lijn geen meerjarige beleids- en beheersdoelstellingen bevat, eerder dan een positieve formulering wat het ondernemingsplan van De Lijn wel moet omvatten. Op deze opmerking werd ingegaan.

Artikel 12 (hernummerd artikel 10)

Aangezien de argumentatie met betrekking tot de VREG betreffende het jaarrapport ook geldt voor het eindrapport betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst wordt ook hier een uitzondering voor de VREG opgenomen en het eindrapport vastgesteld door de raad van bestuur van VREG. Er wordt ingegaan op het voorstel van de Raad van State inzake de verwijzing naar de bevoegde organen voor vaststelling van het eindrapport.

Artikel 13 (hernummerd artikel 11)

De Raad van State wijst er op dat erover dient gewaakt dat nog in een specifieke decretale regeling voor De Lijn wordt voorzien waarin duidelijk tot uitdrukking wordt gebracht dat de rechtsfiguur van de beheersovereenkomst voor de toekomst blijft behouden.

Van de entiteiten die onder het kaderdecreet ressorteren zal enkel De Lijn nog onder een regeling omtrent de beheersovereenkomsten ressorteren in het oprichtingsdecreet. Het ontwerpen van deze instellingsspecifieke regeling komt toe aan de minister die bevoegd is voor het toezicht op De Lijn en met wie de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding regelmatig overleg pleegt over de voortgang van de reglementering. Er kan ook worden verwezen naar eenzelfde werkwijze die gevolgd werd bij het decreet van 22 november 2013 betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector en waarbij de sectoren het oprichtingsdecreet in overeenstemming brengen met dit decreet.

Wat de motivering betreft om voor De Lijn in een andere regeling te voorzien dan de andere publiekrechtelijke EVA's, namelijk behoud van de beheersovereenkomst, werd in de memorie van toelichting verwezen naar de eigenheid van dit agentschap, dat belast is met zeer operationele taken en dat als het ware functioneert als een overheidsbedrijf (net als de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie (VRT), dat evenwel buiten het toepassingsgebied van dit kaderdecreet valt). De eigenheid van De Lijn blijkt verder ook uit het feit dat het als enige agentschap niet onder het toepassingsgebied van Sectorcomité XVIII valt en uitsluitend werkt met contractuele personeelsleden (op de leidend ambtenaar na).

De Raad van State stelt deze motivering in vraag aangezien ook andere publieke EVA's, bijvoorbeeld in de sector van het beheer van de binnenwateren, zeer operationele taken verrichten zodat ook zij als een overheidsbedrijf kunnen worden beschouwd. Het is twijfelachtig of enkel het overblijvende gegeven, namelijk dat De Lijn, met uitzondering van haar leidend ambtenaren die statutair tewerkgesteld zijn, personeelsleden in contractueel verband tewerkstelt voldoende pertinent en daadkrachtig is om het verschil in behandeling te verantwoorden.

Bijkomend kan de directe link met de burger worden aangehaald wat De Lijn betreft. Dit wordt gekenmerkt door de jaarlijkse evaluatie van de beheersovereenkomst binnen de bevoegde commissie en het opstellen van een resolutie vanuit het Vlaams Parlement ter voorbereiding van de nieuwe beheersovereenkomst. In dat opzicht is de beheersovereenkomst bij De Lijn meer 'ingeburgerd' en dus minder evident te vervangen door een meerjarig ondernemingsplan.

Tot slot wordt er ook gewezen op het feit dat De Lijn niet tot de diensten van de Vlaamse overheid behoort. In die zin valt De Lijn, in tegenstelling tot de andere publiekrechtelijke EVA's bijvoorbeeld, ook niet onder het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006.

Artikel 14 (hernummerd artikel 12)

De Raad van State is van mening dat een bepaling die ertoe strekt voor de Vlaamse Regering in de mogelijkheid te voorzien om publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen ertoe te verplichten gemeenschappelijke dienstverlening af te nemen zich niet leent tot retroactieve werking. De datum van inwerkingtreding wordt voor deze bepaling uitgesteld tot de dag van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Volgens de Raad van State geldt eenzelfde bezwaar wat de plicht betreft tot het opstellen van een ondernemingsplan. De verplichting tot het opstellen van een jaarlijks ondernemingsplan is evenwel geen nieuwe plicht voor de entiteiten met rechtspersoonlijkheid maar bestaat ook reeds in het huidige kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003. De inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2015 blijft bijgevolg behouden wat deze regeling betreft.

Ook wat de opheffing van het organisatorische onderscheid tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering betreft, wordt 1 januari 2015 behouden als datum van inwerkingtreding. Dit principe moet van toepassing zijn op de fusieoperaties die beslist werden in het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 en vanaf 1 januari 2015 uitwerking kunnen hebben. Aangezien hiermee enkel een mogelijkheid wordt geboden beoogt de retroactiviteit niet om rechtssubjecten een welbepaalde handeling te doen stellen voor de inwerkingtreding van het decreet en is ze geoorloofd.

5. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Conform artikel 19, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vermeldt dit artikel dat het ontwerp van decreet een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid regelt.

Artikel 2

Naar aanleiding van de herstructurering van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed werd, bij decreet van 16 maart 2012 tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 wat betreft beleidsondersteunende taken binnen een intern verzelfstandigd agentschap, reeds mogelijk gemaakt dat de Vlaamse Regering in uitzonderlijke gevallen de beleidsondersteunende taken voor een specifiek beleidsveld kan toevertrouwen aan een IVA zonder rechtspersoonlijkheid als dat de kostenefficiëntie van de beleids- en beheerscyclus van dat beleidsveld verhoogt.

Het regeerakkoord maakt het (door de vele aangekondigde fusies en het feit dat het expliciet het herdenken van het BBB-model benoemt) mogelijk dat de entitei-

ten van de Vlaamse overheid voortaan allemaal potentieel de taken in verband met beleidsondersteuning en beleidsuitvoering kunnen opnemen.

Artikel 4 van het kaderdecreet BB legt hiervoor reeds de basis, maar nu wordt dit principe ook in de praktijk breed toegepast. Dit betekent dat de artikelen die handelen over de opdeling in en de taakstelling en de criteria van de departementen, de IVA's met en zonder rechtspersoonlijkheid, en de EVA's in een tweede fase moeten worden herbekeken. In deze fase wordt reeds een aanpassing van artikel 4 voorgesteld waarbij de uitzonderlijke status van uitvoeringscapaciteit bij departementen en beleidsondersteuning bij agentschappen wordt verlaten.

Er wordt geen mogelijkheid voorzien om beleidsondersteunende taken toe te kennen aan privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen. Essentiële overheidsfuncties mogen immers overeenkomstig de adviespraktijk van de Raad van State niet aan privaatrechtelijke rechtspersonen worden toevertrouwd². Zo kan er niet op algemene wijze afstand worden gedaan van bevoegdheden die beleidskeuzes impliceren.

Artikel 3

Het regeerakkoord stelt dat de beheersovereenkomsten worden opgeheven (uitgezonderd VRT en De Lijn) en geïntegreerd in de ondernemingsplannen die een operationele vertaling zijn van de doelstellingen in de beleidsbrieven. De beheersovereenkomsten worden geïntegreerd in de jaarlijkse ondernemingsplannen die een meerjarige component bevatten. Op die manier worden de planlasten verminderd.

De passages met betrekking tot de beheersovereenkomsten worden bijgevolg geschrapt. In het kaderdecreet wordt een artikel 5/1 toegevoegd met de definitie van een ondernemingsplan en de wijze van vaststelling. De details van de inhoud van een ondernemingsplan worden niet opgenomen in het kaderdecreet.

Het ondernemingsplan voor het jaar 2015 wordt ten laatste op 31 maart 2015, na advies van de Inspectie van Financiën, vastgesteld door de Vlaamse Regering/raad van bestuur in samenspraak met de Vlaamse Regering (cf. dynamisch interactiemodel tussen politiek en administratie in het regeerakkoord). Op dat moment worden de lopende beheersovereenkomsten beëindigd (exclusief VRT en De Lijn) en geëvalueerd. De evaluatie betreft een eindrapport over de uitvoering van de beheersovereenkomst. Vanaf 2016 wordt het ondernemingsplan voor jaar X ten laatste op 31 januari van het jaar X vastgesteld. Ook het jaarrapport over de uitvoering van het ondernemingsplan van jaar X-1 wordt ten laatste op 31 januari van jaar X vastgesteld. Elk eerste ondernemingsplan van een regeerperiode wordt ten laatste op 31 maart van jaar X vastgesteld door de Vlaamse Regering/raad van bestuur, na advies van de Inspectie van Financiën.

Het ondernemingsplan 2015 wordt ten laatste op 31 maart 2015 vastgesteld zodat de resultaten van het kerntakenplan er een plaats in kunnen krijgen.

Wat de publiekrechtelijke EVA's betreft stelt de raad van bestuur, 'in samenspraak' met de Vlaamse Regering, het ondernemingsplan vast. Samenspraak moet in de gewone betekenis van het woord worden opgevat als dialoog, overleg, onderhandeling. Deze term wordt ook in artikel 4 van het huidige kaderdecreet Bestuurlijk Beleid gebruikt. Het laatste woord blijft wel bij de raad van bestuur die het ondernemingsplan vaststelt wat de publiekrechtelijke EVA's betreft. Het ondernemingsplan heeft, in tegenstelling tot de huidige beheersovereenkomsten het karakter van een eenzijdige rechtshandeling waarover de raad van bestuur beslist, zij het na

² Memorie van toelichting bij het ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, *Parl.St.*, VI.Parl., 2002-03, nr. 1612/1.

samenspraak met de Vlaamse Regering. Ook de regeringsafgevaardigden houden toezicht op de overeenstemming van de verrichtingen van het agentschap met het algemeen belang (waaronder de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering).

De ondernemingsplannen zullen de beleids- en beheersdoelstellingen bevatten (zowel meerjarig als voor het komende jaar) en de operationele vertaling ervan in projecten en processen met waar mogelijk de vermelding van budget en voltijds-equivalent (vte). Voor de opmaak van de ondernemingsplannen moet zoveel mogelijk worden gebruikgemaakt van bestaande documenten zoals de memorie van toelichting bij de begroting.

Het ondernemingsplan kan desgevallend bepalingen omvatten inzake de toewijzing door de Vlaamse Regering van bijzondere opdrachten die aansluiten bij de doelstellingen van het departement of agentschap.

Het ondernemingsplan bevat in voorkomend geval, de structuur van de tarieven die betrekking hebben op de door het agentschap aan de burgers te leveren diensten en de gedragsregels die betrekking hebben op de door het agentschap aan de burgers te leveren diensten.

Het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 vermeldt "jaarlijks of meerjarige ondernemingsplannen". Om de administratieve last tot een minimum te beperken wordt geopteerd voor de integratie van een meerjarige component in de jaarlijkse ondernemingsplannen. De beheerscyclus volgt hier de logica van de beleidscyclus: in het eerste ondernemingsplan van een nieuwe regeerperiode wordt meer aandacht besteed aan de strategische meerjarencomponent, naar analogie met de beleidsnota van de ministers. De ondernemingsplannen van de volgende jaren zijn een jaarlijkse update en bijsturing hiervan, naar analogie met de beleidsbrieven van de ministers. Deze ondernemingsplannen worden enkel ter kennisgeving aan de Inspectie van Financiën bezorgd.

Gelet op het feit dat De Lijn nog een beheersovereenkomst moet opmaken wordt De Lijn uitgesloten van het meerjarig aspect van de ondernemingsplannen. De uitzondering die gemaakt wordt voor De Lijn valt te verklaren door de eigenheid van dit agentschap, dat belast is met zeer operationele taken en dat als het ware functioneert als een overheidsbedrijf (net als de VRT, dat evenwel buiten het toepassingsgebied van dit kaderdecreet valt). De eigenheid van De Lijn blijkt verder ook uit het feit dat het als enige agentschap niet onder het toepassingsgebied van Sectorcomité XVIII valt en uitsluitend werkt met contractuele personeelsleden (op de leidend ambtenaar na).

Bijkomend kan de directe link met de burger worden aangehaald wat De Lijn betreft. Dit wordt gekenmerkt door de jaarlijkse evaluatie van de beheersovereenkomst binnen de bevoegde commissie en het opstellen van een resolutie vanuit het Vlaams Parlement ter voorbereiding van de nieuwe beheersovereenkomst. In dat opzicht is de beheersovereenkomst bij De Lijn meer 'ingeburgerd' en dus minder evident te vervangen door een meerjarig ondernemingsplan.

Tot slot wordt er ook gewezen op het feit dat De Lijn niet tot de diensten van de Vlaamse overheid behoort. In die zin valt De Lijn, in tegenstelling tot de andere publiekrechtelijke EVA's bijvoorbeeld, ook niet onder het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 .

Het toepassingsgebied van het kaderdecreet is 'Beter Bestuurlijk Beleid'. Dit betekent dat De Lijn binnen het toepassingsgebied valt en de VRT erbuiten. Deze instellingen moeten in hun oprichtingsdecreet de inhoud, de vorm, de modaliteiten, de opvolging en de evaluatie voor hun beheersovereenkomsten regelen.

De managementovereenkomsten worden eveneens opgeheven en vervangen door ondernemingsplannen. De notie van 'managementovereenkomst' heeft geen decretale basis en dus is er geen wijziging van het kaderdecreet nodig.

Paragraaf 4 bepaalt dat de Vlaamse Regering de inhoud, vorm, modaliteiten, opvolging en evaluatie van de ondernemingsplannen vaststelt. De beslissing van de Vlaamse Regering inzake de opvolging van de doelstellingen in de regeerperiode 2014-2019 (inzake onder meer evaluatie van de ondernemingsplannen) is reeds een verdere uitvoering van deze paragraaf. Deze beslissing is ook op De Lijn van toepassing, met uitzondering van het meerjarige aspect van een ondernemingsplan.

Met inhoud en vorm wordt bedoeld de elementen of onderdelen die in het ondernemingsplan opgenomen moeten worden. De entiteiten die het gemeenschappelijk monitoringssysteem van de Vlaamse overheid gebruiken kunnen de opmaak van het ondernemingsplan automatisch genereren via het systeem. Het kan bijvoorbeeld, wat de VREG betreft, niet gaan om instructies die te maken hebben met de manier waarop VREG zijn taken en bevoegdheden als regulator moet uitoefenen.

Onder opvolging van de ondernemingsplannen wordt begrepen de opmaak van jaarrapporten. De nota aan de Vlaamse Regering van 5 december 2014 (VR 2014 0512 DOC 1241/1bis) betreft onder meer de uitwerking van de monitoringstool die de entiteiten zal toelaten om de doelstellingen in de ondernemingsplannen op te volgen.

Onder modaliteiten wordt begrepen de voorwaarden die gelden voor de opmaak van de ondernemingsplannen (bijvoorbeeld al dan niet advies van de Inspectie van Financiën).

Wat de evaluatie van een ondernemingsplan betreft wordt in de nota aan de Vlaamse Regering van 5 december 2014 de koppeling gemaakt met de evaluatie van de leidend ambtenaren.

Wat de specifieke situatie van de VREG betreft: de VREG fungeert, conform artikel 3.1.1, §5, van het Energiedecreet, voor het Vlaamse Gewest en voor de gewestelijke bevoegdheden inzake elektriciteit en aardgas als de regulerende instantie, vermeld in artikel 35, tweede lid, van de richtlijn 2009/72/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG (de derde Elektriciteitsrichtlijn) en artikel 39, tweede lid, van de richtlijn 2009/73/EG van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van richtlijn 2003/55/EG (de derde Aardgasrichtlijn). In deze Europese richtlijnen zijn specifieke onafhankelijkheidsvereisten opgelegd aan deze instanties, die ook opgenomen zijn in artikel 3.1.1, §5, van het Energiedecreet. Zo mag de VREG bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden als regulator, noch zijn bestuurders, noch zijn personeelsleden, directe instructies vragen of verlangen van de Vlaamse Regering of van een andere publieke of particuliere entiteit.

Een rol van de minister of de Vlaamse Regering bij het vastleggen van de inhoud van het ondernemingsplan van de VREG is dus niet mogelijk, voor zover het gaat om de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden als regulator.

Het opstellen van het ondernemingsplan van de VREG mag enkel door de raad van bestuur van de VREG gebeuren. De zinsnede "in samenspraak met de Vlaamse Regering" geldt dus niet wat de VREG betreft.

Ook het jaarrapport van de VREG wordt vastgesteld door de raad van bestuur zonder samenspraak met de Vlaamse Regering. Dit ligt het meest in lijn met de

Europese verplichtingen inzake de onafhankelijkheid van de energieregulator. Er mag geen mogelijkheid zijn dat de Vlaamse Regering instructies kan geven om de rapportering in één of andere zin aan te passen.

Artikel 4

Het principe van de beheersovereenkomsten wordt afgeschaft, behalve voor de VRT en De Lijn. Dit artikel heft de regeling van de beheersovereenkomsten op wat de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid betreft. Er zullen geen nieuwe beheersovereenkomsten worden opgemaakt voor de periode 2016-2020.

Artikel 5

In artikel 10 van het kaderdecreet wordt, wat de vermelding betreft dat intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid belast worden met taken van beleidsuitvoering, verwezen naar de mogelijkheid van artikel 4, §1, tweede lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid zoals gewijzigd door onderhavig decreet (namelijk de mogelijkheid tot beleidsondersteuning).

Dit artikel heft ook de regeling van de beheersovereenkomsten op wat de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid betreft.

Artikel 6

In artikel 11 wordt wat de vermelding betreft dat extern verzelfstandigde agentschappen belast worden met taken van beleidsuitvoering verwezen naar de mogelijkheid van artikel 4, §1, tweede lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid zoals gewijzigd door onderhavig decreet (namelijk de mogelijkheid tot beleidsondersteuning).

Artikel 7

In artikel 12 van het kaderdecreet wordt uitdrukkelijk ingeschreven dat een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap de uitvoering van de taken van beleidsondersteuning waarmee het wordt belast, niet kan overdragen aan de instellingen, verenigingen en ondernemingen die het opricht of waarin het deelneemt of vertegenwoordigd is.

Essentiële overheidstaken moeten door publiekrechtelijke rechtspersonen worden vervuld en de overheid kan niet op onbepaalde en algemene wijze afstand doen van bevoegdheden, inzonderheid in de mate dat die bevoegdheden beleidskeuzes impliceren.

Artikel 8

Dit artikel heft de regeling van de beheersovereenkomsten op voor de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen.

Het oprichtingsdecreet van De Lijn verwijst nu naar de bepalingen in het kaderdecreet omtrent de beheersovereenkomsten en moet eveneens worden aangepast.

Artikel 9

De regeringsafgevaardigden houden toezicht op de overeenstemming van de verichtingen en de werking van het agentschap met het algemeen belang en waken onder meer over de naleving van het ondernemingsplan.

Artikel 10

De verplichting tot afname van gemeenschappelijke dienstverlening voor de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid (via artikel 10 van het kaderdecreet) en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen wordt verbreed volgens de regels vast te stellen door de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering zal concreet vaststellen over welke gemeenschappelijke dienstverlening het gaat. Er zal hier steeds een kosten-batenanalyse aan moeten voorafgaan.

Het betreft hier ook de verplichte aansluiting van agentschappen met rechtspersoonlijkheid bij de vzw Sociale Dienst voor het Vlaams Overheidspersoneel.

Het spreekt voor zich dat de kwaliteit van de dienstverlening verzekerd moet worden aangezien bij een gebrekkige dienstverlening de verantwoordelijkheid van de entiteiten in het gedrang kan komen.

Artikel 11

De Vlaamse Regering houdt een overzicht bij van de ondernemingsplannen van de departementen, intern en extern verzelfstandigde agentschappen.

Artikel 12

De huidige generatie beheers- en managementovereenkomsten hebben nog weinig relevantie aangezien ze betrekking hebben op de beleidsdoelstellingen van de vorige regering. Daarnaast zullen enkele entiteiten en beleidsdomeinen fusioneren waardoor hun beheers- of managementovereenkomsten geen voorwerp meer hebben.

De huidige beheers- en managementovereenkomsten – die normaliter lopen tot 31 december 2015 – worden vroeger beëindigd. De einddatum valt samen met de vaststelling van de nieuwe ondernemingsplannen om lacunes te vermijden.

De beheers- en managementovereenkomsten worden nog geëvalueerd in die zin dat een eindrapport wordt opgesteld over de uitvoering ervan. Wat de VREG betreft wordt naar analogie met de regeling van de jaarrapporten over de ondernemingsplannen geen samenspraak met de Vlaamse Regering voorzien.

Artikel 13

Op de lopende beheersovereenkomst van De Lijn blijven de bepalingen van het kaderdecreet inzake de beheersovereenkomsten, die worden opgeheven door onderhavig decreet, in overgang van toepassing.

Artikel 14

Aangezien de mogelijkheid om publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen ertoe te verplichten gemeenschappelijke dienstverlening af te nemen zich niet leent tot retroactieve werking wordt de datum van inwerking-treding voor deze bepaling vastgesteld op de dag van de bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad.

De verplichting tot het opstellen van een jaarlijks ondernemingsplan is geen nieuwe plicht voor de entiteiten met rechtspersoonlijkheid, maar bestaat ook reeds in het huidige kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003. Voor deze bepaling is de datum van inwerkingtreding 1 januari 2015.

Dit is ook het geval voor de opheffing van het organisatorische onderscheid tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Dit principe moet van toepassing zijn op de fusieoperaties die beslist werden in het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 en vanaf 1 januari 2015 uitwerking kunnen hebben.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen,
Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS

VOORONTWERP VAN DECREET
van 12 december 2014



Voorontwerp van decreet tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, wat betreft de organisatie van de beleidsuitvoering en de beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen en de gemeenschappelijke dienstverlening

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. Artikel 4 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, gewijzigd bij het decreet van 16 maart 2012, wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 4. §1. De beleidsondersteunende taken worden toevertrouwd aan de departementen.

In afwijking van het eerste lid kunnen beleidsondersteunende taken toevertrouwd worden aan intern verzelfstandigde agentschappen of publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen als dat de kostenefficiëntie van de beleids- en beheerscyclus van dat beleidsveld verhoogt.

§2. Taken van beleidsuitvoering worden toevertrouwd aan intern of extern verzelfstandigde agentschappen als voldaan is aan de volgende cumulatieve voorwaarden:

- 1° voldoende massa uitvoeringstaken voor het verzelfstandigd agentschap;
- 2° meetbaarheid van de door het verzelfstandigde agentschap te leveren producten of diensten;
- 3° reële mogelijkheid tot aansturing van het verzelfstandigd agentschap op grond van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit;
- 4° reël invulbare informatierelatie.

In afwijking van het eerste lid kunnen taken van beleidsuitvoering toevertrouwd worden aan de departementen als dat de kostenefficiëntie van de beleids- en beheerscyclus van dat beleidsveld verhoogt.

§3. Per homogeen beleidsdomein wordt tussen de minister, het departement en de verzelfstandigde agentschappen een structurele samenspraak en samenwerking uitgebouwd, met het oog op de optimale realisatie van de beleidsdoelstellingen, en met respect voor ieders taakstelling en verantwoordelijkheid. Vanuit hun taakstelling leveren de departementen en agentschappen beleidsgerichte input.”

Art. 3. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 22 november 2013, wordt een artikel 5/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

” Art. 5/1. §1. Voor de departementen en intern verzelfstandigde agentschappen stelt de Vlaamse Regering, op voorstel van het hoofd van het departement of intern verzelfstandigd agentschap, een ondernemingsplan vast. Daarnaast wordt ook een jaarrapport over de uitvoering van het ondernemingsplan opgemaakt.

Voor de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen stelt de raad van bestuur, in samenspraak met de Vlaamse Regering, een ondernemingsplan vast, alsook een jaarrapport over de uitvoering van het ondernemingsplan.

§2. Het jaarlijkse ondernemingsplan omvat onder meer de beleids- en beheersdoelstellingen, zowel meerjarig als voor het komende jaar, en de operationele vertaling ervan.

§3. Het ondernemingsplan voor het lopende kalenderjaar wordt uiterlijk op 31 januari van dat jaar vastgesteld.

Het jaarrapport over de uitvoering van het ondernemingsplan wordt uiterlijk op 31 januari van het volgende jaar vastgesteld.

§4. De Vlaamse Regering bepaalt de inhoud, vorm, modaliteiten, opvolging en evaluatie van de ondernemingsplannen.

§5. Als bij het verstrijken van een ondernemingsplan geen nieuw ondernemingsplan in werking is getreden, blijft het bestaande ondernemingsplan van toepassing tot op het ogenblik dat het nieuwe ondernemingsplan in werking treedt.”

Art. 4. Artikel 8 en 9 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 12 december 2008, worden opgeheven.

Art. 5. In artikel 10, §4, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede " 8,9," opgeheven.

Art. 6. In hoofdstuk IV, afdeling 3, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 23 juni 2006, 22 december 2006, 27 april 2007, 12 december 2008, 19 december 2008 en 22 november 2013, wordt onderafdeling 2, die bestaat uit artikel 14 tot en met 16, opgeheven.

Art. 7. In artikel 23 van hetzelfde decreet, vervangen bij het decreet van 27 april 2007 en gewijzigd bij de decreten van 19 december 2008 en 22 november 2013, worden de woorden "de beheersovereenkomst" telkens vervangen door de woorden "het ondernemingsplan".

Art. 8. Artikel 26 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

" Art. 26. De Vlaamse Regering kan intern verzelfstandigde agentschappen en extern verzelfstandigde agentschappen, rekening houdend met hun autonomie in het dagelijks functioneren, verplichten om gemeenschappelijke dienstverlening af te nemen zoals vastgesteld door de Vlaamse Regering of om verzekeringen aan te gaan bij een of meer door de Vlaamse Regering aan te wijzen instellingen."

Art. 9. In artikel 36 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt het eerste lid vervangen door wat volgt:

" De Vlaamse Regering houdt een volledig en geactualiseerd overzicht bij van alle intern en extern verzelfstandigde agentschappen, hun ondernemingsplannen en eventuele statuten, alsook van de ondernemingsplannen van de departementen" ;

2° in paragraaf 2, eerste lid, wordt de zinsnede ", over de uitvoering van de beheersovereenkomsten" opgeheven.

Art. 10. Artikel 42 van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 12 december 2008, wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 42. De lopende beheersovereenkomsten worden ontbonden op de vaststellingsdatum van de ondernemingsplannen voor het jaar 2015 van de agentschappen in kwestie.

Het eindrapport betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst sinds de inwerkingtreding ervan, wordt uiterlijk op 31 maart 2015 vastgesteld overeenkomstig artikel 5/1, §1.

Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op de beheersovereenkomst van de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn."

Art. 11. Aan hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 22 november 2013, wordt een artikel 43 toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 43. In afwijking van artikel 5/1, §3, wordt het ondernemingsplan voor het jaar 2015 uiterlijk op 31 maart 2015 vastgesteld."

Art. 12. Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2015.

Brussel, 12 december 2014

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen,
Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS

ADVIES VAN DE VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN



Aan mevrouw Liesbeth Homans
Vlaams minister van Binnenlands Bestuur,
Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en
Armoedebestrijding
Arenbergstraat 7
1000 Brussel

vragen naar / e-mail
Bram Opsomer
bram.opsomer@bz.vlaanderen.be

telefoonnummer
02 553 40 15

datum
16 januari '15

kenmerk
2015/01

Betreft: voorontwerp wijziging kaderdecreet bestuurlijk beleid

Mevrouw de Viceminister-president,

Op vrijdag 12 december 2014 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003. Hierover vroeg u het advies van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST).

Situering

Volgende wijzigingen worden aangebracht aan het kaderdecreet bestuurlijk beleid:

1. Schrappen van de notie 'beheersovereenkomst' en vervangen door de notie 'ondernemingsplan';
2. Het verbreden van de mogelijke verplichting tot afname van de gemeenschappelijke dienstverlening;
3. Verder loslaten van de organisatorische opdeling tussen beleidsvoorbereiding- en uitvoering.

Advies

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken publiceerde op 19 november 2013 een omstandig advies over de bestuurlijke organisatie van de Vlaamse administratie.¹ Voorliggend voorontwerp komt tegemoet aan volgende aanbevelingen uit dat advies:

¹ Zie bijlage, voor meer info zie ook: <http://www.vlabest.be/advies/de-bestuurlijke-organisatie-van-de-vlaamse-administratie>

- Het beknopter en flexibeler maken van de beheersinstrumenten (door focus op het ondernemingsplan).
- Het opheffen van de formele scheiding van beleidsvoorbereiding bij departementen en uitvoering bij agentschappen.
- Het werken als een holdingstructuur, dat nu deels wordt gerealiseerd door volop in te zetten op gemeenschappelijke dienstverlening.

De Raad is dus principieel akkoord met de opgenomen wijzigingen aan het kaderdecreet, maar dit is niet de noodzakelijk grondige 'verbouwing' die de Raad in zijn advies gevraagd heeft.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt aangekondigd dat een tweede en grotere stap in de hervormingen nog in de steigers staat. Een aantal elementen uit het VLABEST-advies heeft de Vlaamse Regering niet gevolgd (cf. regeerakkoord, beleidsnota's), zoals de inperking van het aantal departementen tot 5, de afbakening van een beperkte lijst met prioritaire beleidsprogramma's in het regeerakkoord en de verdere afslanking van de kabinetten.

De Raad meent dat de Vlaamse Regering daarom bij een volgende hervorming best rekening houdt met volgende aanbevelingen:

- Versterk de departementen in hun rol van evaluator en coördinator van beleid.
- Verminder het aantal agentschappen (inclusief de BBB-vreemde entiteiten), en doe dit op basis van een objectief afwegingskader.
- Een toename van het aantal agentschappen is in ieder geval niet te verantwoorden. Daarover heeft VLABEST nog geen engagementen terug gevonden in de beleidsteksten.
- Versterk de governance-mogelijkheden voor de uitrol van de prioritaire beleidsprogramma's.
- Versterk verder het inhoudelijk mandaat van het voorzitterscollege als groepsbestuur en als regisseur van de prioritaire programmadoelstellingen.

We hopen, mevrouw de Viceminister-president, dat we u hiermee van dienst zijn geweest.

Voor alle vragen kan u steeds terecht bij het secretariaat van VLABEST.

Hoogachtend,

Prof. dr. Herman MATTHIJS
Voorzitter

Bram OPSOMER
Secretaris

Bijlage: VLABEST-advies van 19 november 2013 over de bestuurlijke organisatie van de Vlaamse administratie.

vlabest

vlaamse adviesraad voor bestuurszaken

naar een bestuurlijke renovatie

INITIATIEFADVIES OVER DE
ORGANISATIE VAN DE VLAAMSE OVERHEID

19 november 2013

2013/21

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	30
0. INLEIDING.....	31
0.1. Situering.....	31
0.2. Managementsamenvatting	32
1. HET BOUWPLAN: BETER BESTUURLIJK BELEID	35
2. PROBLEEMSTELLING: FOUTEN IN DE CONSTRUCTIE	35
2.1. Fragmentatie en verkokering.....	36
2.2. Diffuse verantwoordings- en (politieke) sturingsrelaties.....	37
2.3. De moeizame scheiding van beleid en uitvoering	38
3. ONTWERPPRINCIPES VOOR EEN GERENOVEERD BESTUURLIJK LANDSCHAP	39
3.1. De groep ‘Vlaamse overheid’	39
3.2. Sterkere departementen, minder departementen	40
3.3. Agentschappen heroverwegen	42
3.4. Één op één tussen minister en beleidsveld (niet beleidsdomein)	43
3.5. Programmawerking voor een innovatief beleid	44
3.5.1. Strategisch beleid.....	44
3.5.2. Tactisch beleid	45
3.5.3. Operationeel beleid	46
3.6. Governance	47
3.6.1. Rol van het College van Ambtenaren Generaal.....	47
3.6.2. Rol van kabinetten.....	48
3.7. Een politiek engagement	48

0. INLEIDING

0.1. Situering

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken besliste bij de opmaak van het werkprogramma 2012 – 2013 om een initiatiefadvies-traject op te starten omtrent de bestuurlijke organisatie van de Vlaamse administratie. Prof. dr. Wouter Van Dooren werd door de Raad als trekker aangeduid van een werkgroep die de opdracht kreeg om het ontwerpadvies voor te bereiden. Volgende leden maakten deel uit van de werkgroep:

- Wouter Van Dooren (voorzitter werkgroep, lid VLABEST),
- Frank Franceus (lid VLABEST),
- Luc Hamelinck (lid VLABEST),
- Staf Lauwerysen (lid VLABEST),
- Bram Opsomer (secretaris VLABEST)

De werkgroep werd ondersteund door onderzoeksgroep Management & Bestuur van de Universiteit Antwerpen (coördinator: prof. dr. Koen Verhoest), in samenwerking met het Instituut voor de Overheid (KULeuven). Hun onderzoek, waarvan u als bijlage het eindrapport vindt, vormde de onderbouw voor dit advies. Het onderzoekstraject verliep in nauwe samenwerking met de begeleidende VLABEST-werkgroep. Zo kregen de leden een goed overzicht van de verschillende inzichten die over dit thema leven, onder meer via rondetafelgesprekken en interviews met stakeholders (middenveld, lokale en provinciale besturen, politici, kabinetsleden, hogere ambtenaren en middenkader).

De Raad is de onderzoekers en alle medewerkers dankbaar voor hun relevante en waardevolle inbreng. Voorliggende advies bindt echter alleen de Raad, die verantwoordelijk is voor de verwerking van de inbreng.

0.2. Managementsamenvatting

De bestuurlijke organisaties zijn de handen en voeten van de politieke democratie. Een sterke administratie is een noodzakelijke voorwaarde voor een slagkrachtige politiek. Een efficiënt functionerende en transparante overheidsadministratie vormt bovendien een essentiële factor voor de competitiviteit van landen en regio's en voor de welvaart en het welzijn van de inwoners. Dit advies stelt zich de vraag hoe de organisatie van de Vlaamse overheidsorganisatie versterkt kan worden.

Het huidige **bouwplan** van de administratie is uitgetekend na de administratieve hervorming onder de noemer Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) en zit vervat in het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003. De BBB principes hebben heel wat merites. In de praktijk blijkt echter dat het plan niet altijd even consequent werd uitgevoerd. Als een gevolg daarvan ziet de Raad **drie grote probleempunten** terugkomen:

- Fragmentatie en verkokering: er zijn teveel agentschappen en de juridische vormgeving is te divers. De Vlaamse overheid telt op dit moment ongeveer 190 entiteiten, waarvan 75 organisaties passen in het BBB-kaderdecreet. Dit heeft niet enkel gevolgen voor de transparantie van de Vlaamse administratie, maar zorgt ook voor verkokerd en weinig slagkrachtig beleid.
- Diffuse verantwoordings- en (politieke) sturingsrelaties: de sturingsmechanismen die via BBB in de Vlaamse overheidsorganisatie werden geweven, staan ter discussie. BBB heeft ervoor gezorgd dat sturing meer gestructureerd en planmatig verloopt dan vroeger, maar er blijven enkele serieuze pijnpunten. De rapporteringsstromen worden als te weinig flexibel en bureaucratisch bestempeld; de één-op-één relatie tussen beleidsdomein en minister is niet gerealiseerd; de sturing van transversaal beleid wordt vaak gehinderd door sturingsinstrumenten met een te sterke verticale logica waardoor programmawerking heel moeilijk van de grond komt; en de overheidsbrede aansturing is te zwak.
- De moeizame scheiding tussen beleid en uitvoering: Het BBB bouwplan gaat uit van een taakverdeling tussen departementen en verzelfstandigde agentschappen die steunt op het onderscheid tussen beleidsplanning en beleidsuitvoering. In de praktijk zijn beleid en uitvoering echter Siamese tweelingen. De structuur van de administratie plooit zich stap voor stap naar die realiteit. Omdat de praktijk in alle beleidsdomeinen verschillend is, en omdat de praktijk ook afhankelijk is van de relatie tussen minister en beleidsdomein, levert dit een grillige structuur op die vooral voor buitenstaanders moeilijk leesbaar is.

We denken echter niet dat het BBB gebouw tegen de grond moet. Een aantal principes zijn waardevol en de transitiekosten van een nieuwe structuurhervorming zijn te groot. VLABEST stelt wel een **bestuurlijke renovatie** voor, gedragen door de Vlaamse Regering, zodat de Vlaamse administratie kan evolueren tot een stabiele, leesbare structuur die zowel een doelgerichte reguliere werking als een transversale programmawerking mogelijk maakt. We willen dus geen grote structuurhertekening, maar wel een aantal (grotere en kleinere) ingrepen die vooral tot doel hebben om de organisatiecultuur te verbeteren.

Volgende zijn de kernpunten van het advies:

1. Het label Vlaamse overheid moet terug een kwaliteitskenmerk zijn waar men trots op is. Vandaar houden we een pleidooi om de Vlaamse overheid veel meer te laten werken als een holdingstructuur

met een eigen identiteit: de '**groep Vlaamse Overheid**'. Dit betekent dat het groepsbelang boven het organisatiebelang wordt geplaatst, dat horizontale programma's worden gesteund en dat medewerkers op alle niveaus mee zijn in dit groepsdenken. Dit betekent ook dat nog meer dan nu wordt gedacht vanuit de (digitale) front office, en dus vanuit het oogpunt van burgers, bedrijven, andere besturen en actoren.

2. De **scheiding van beleidsvoorbereiding en uitvoering is niet langer formeel verankerd**. Beleidsvoorbereidend werk kan nog binnen een departement, maar dit hoeft niet. Dit betekent niet dat departementen geen rol meer te spelen hebben. Integendeel, VLABEST pleit voor voldoende sterke en grote (in de zin van inhoudelijke spanwijdte, niet personeel) departementen, die moeten instaan voor de evaluatie, continuïteit en afstemming van het Vlaamse beleid. VLABEST pleit daarom ook voor het **verminderen van het aantal departementen tot een vijftal** via de bundeling van een reeks belendende beleidsvelden, enerzijds om schaalvoordelen te kunnen benutten en anderzijds om inhoudelijke coördinatieproblemen tussen departementen te vermijden.
3. Zwaar ingrijpen in de structuren van agentschappen lijkt ons nu niet nodig. De bestuurlijke renovatie is een kwestie van gericht heroverwegen. Een **vermindering van het aantal agentschappen** dringt zich zeker op. Heroverweging mag echter niet ad hoc gebeuren op basis van toevalligheden (zoals pensionering van topmanagers), maar moet **op basis van een objectief afwegingskader**. Er is daarbij zeker ook nood aan het heroverwegen van de ruime periferie aan BBB-vreemde entiteiten. Meer flexibele instrumenten voor interne verzelfstandiging moeten de nood aan externe verzelfstandiging verminderen. Tot slot is VLABEST er van overtuigd dat een **toename van het aantal agentschappen niet te verantwoorden** is, ook niet naar aanleiding van bevoegdheidspakketten die de zesde staatshervorming Vlaanderen oplevert.
4. De één-op-één relatie tussen beleidsdomein en minister is bijna nooit gerealiseerd en allicht ook niet realistisch. Wat volgens VLABEST wel moet kunnen is een **één op één relatie per beleidsveld**. Het minimum is een één-op-één tussen de minister en de beleidsentiteiten (lees agentschappen). Dit is belangrijk voor de dagdagelijkse aansturing door de minister en de afstemming binnen het beleidsveld. Voor de aansturing van de beleidsvelden blijft VLABEST het **gebruik van beheers- en managementovereenkomsten** tussen Vlaamse Regering en overheidsentiteit steunen. Ze moeten echter beknopter, flexibeler en met meer oog voor transversale beleidsinzet.
5. De **transversale beleidsprogramma's** van de vorige legislaturen hebben niet het enthousiasme en de resultaten teweeg gebracht die men ervan zou kunnen verwachten. Niemand betwist het belang van dit horizontaal perspectief. De transversale programma's moeten echter beperkter en resultaatgerichter.
 - VLABEST bepleit een beperkt aantal programma's die legislatuurgebonden zijn en die worden opgenomen in het regeerakkoord. Deze horizontale doelstellingen moeten bovendien worden toegewezen aan één minister voor de politieke sturing en moeten het voorwerp uitmaken van een aparte beleidsnota en beleidsbrieven.
 - Een vernieuwd College van Ambtenaren Generaal (CAG) moet veel sterker dan nu de rol van regisseur van de programmadoelstellingen op zich nemen. Er is daarbij nood aan een verdere bewustwording van het belang van de interbestuurlijke aanpak van veel transversale doelstellingen.

Gemeentebesturen en OCMW's, vooral in een stedelijk gebied (maar ook erbuiten), zijn namelijk cruciale knooppunten in de huidige netwerkmaatschappij.

- Het CAG moet een administratieve trekker mandateren voor het programmamanagement, die werkt op basis van een goedgekeurd plan van aanpak. Deze entiteit staat in voor de coördinatie van het programma. Daarvoor kan een klein maar slagkrachtig programmabureau worden in het leven geroepen. Belangrijker is echter dat het programma experts uit verschillende agentschappen, departementen en externe actoren samenbrengt (kennispooling).
6. We verwachten veel van een Vlaamse overheid die werkt als een groep. Daarom is een **groepsbestuur** noodzakelijk. VLABEST bepleit daarom een formeel **inhoudelijk mandaat voor het CAG** als het managementteam van de Vlaamse administratie. De Vlaamse Regering stelt bij het begin van de legislatuur het CAG samen. Een vaste plaats is gereserveerd voor de overheidsmanagers van de departementen (die dus verminderd zijn in aantal). Verder bestaat het CAG uit een tiental leidinggevendenden van agentschappen die aangeduid worden door de Vlaamse Regering voor de termijn van de legislatuur. VLABEST bepleit daarnaast een stapsgewijze (bij elke regeringsvorming) **verdere afslanking van de kabinetten** naarmate de capaciteit tot coördinatie binnen de Vlaamse administratie versterkt (door een collegiaal CAG en sterke coördinerende departementen) en naarmate als gevolg daarvan ook het vertrouwen van de politiek in de administratie vergroot.
7. Tot slot wijzen we ook op enkele politieke verantwoordelijkheden in dit verhaal. Indien van de administratie een groepsdenken wordt verwacht, dan moet ook de **collegewerking van de Vlaamse Regering** sterker worden.

1. HET BOUWPLAN: BETER BESTUURLIJK BELEID

In 2006 kreeg de Vlaamse overheid met het project Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) een nieuwe structuur. Beter Bestuurlijk Beleid was een grootscheeps vernieuwingsproject dat de Vlaamse overheid transparanter en slagvaardiger moest maken. Het was een bestuurlijke **nieuwbouw** op het fundament van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2013.

Reeds in het VLABEST-memorandum 2009-2014 aan de Vlaamse Regering stelde VLABEST dat de **logische en consequente vormgeving** van het concept achter BBB goed zit en voldoet aan de standaarden van deugdelijk en slagkrachtig bestuur. Kernpunten waren de agentschapsvorming, resultaatssturing, en een duidelijke scheiding van taken en rollen. De BBB-constructie had een goed bouwplan dat de Vlaamse administratie heeft gemoderniseerd, geresponsabiliseerd en ondernemender heeft gemaakt.

Zeven jaar na de start van de nieuwe organisatiestructuur zien we dat het BBB plan in de praktijk niet altijd even consequent werd uitgevoerd (zie punt 2: probleemstelling). De uitbouw van de administratie op basis van het decreet Bestuurlijk Beleid stond **veel uitzonderingen** toe, zonder dat deze pasten binnen het ruimer conceptueel kader van het BBB-plan. Zo vergroeide het strakke bouwplan in korte tijd tot een typisch Vlaams bouwwerk, een solide basis, maar met heel wat al dan niet reglementaire uitbreidingen.

We denken echter dat de structuur van het BBB gebouw overeind kan blijven. De transitiekosten van een nieuwe structuurhervorming zijn te groot. Alle energie moet zich de komende legislatuur richten op fundamentele uitdagingen als de implementatie van de 6^{de} staatshervorming, de budgettaire krapte en de duurzame economische relance. Bovendien blijkt keer op keer dat de **impact van structuren beperkt** is. Het zijn immers vooral de mensen in de structuren die het verschil maken. Dit betekent overigens niet dat structuren niet van belang zouden zijn. Bij de heropbouw van het Lagerhuis in 1944 stelde Winston Churchill 'First we shape our buildings, then they shape us'. Zo is het ook met administratieve structuren. De architectuur van de overheid bepaalt mee de bewegingsruimte van actoren in deze structuur.

VLABEST stelt een **grondige bestuurlijke renovatie** voor, gedragen door de Vlaamse Regering, zodat de Vlaamse administratie op een slagkrachtige, effectieve en efficiënte manier de politiek kan bijstaan. Dit advies gaat echter slechts ten dele over structuur. We denken ook na over de manier waarop culturele, menselijke factoren de prestaties van onze overheid kunnen versterken. Een beter, flexibel programmamanagement is een sleutel.

2. PROBLEEMSTELLING: FOUTEN IN DE CONSTRUCTIE

Wat zijn de belangrijkste constructiefouten in het BBB-gebouw? Uit literatuuronderzoek, interviews en rondetafelgesprekken leiden we af dat er over de probleemstelling in grote lijnen consensus is. Drie grote thema's komen terug: fragmentatie en verkokering, verantwoording en (politieke) sturing, en de moeilijke scheiding van beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

2.1. Fragmentatie en verkokering

Er zijn **teveel agentschappen** en de juridische vormgeving is te divers. Het onderbouwend onderzoek stelde vast dat er nu meer entiteiten bestaan dan in het pre-BBB tijdperk. Een groot aandeel volgt een BBB-vreemd verzelfstandigingstype (DAB, VOI-A, Eigen Vermogen). Bovendien zijn de privaatrechtelijke vzw's, NV's en stichtingen met een speciale band met de Vlaamse overheid grotendeels buiten de BBB-hervorming gebleven. De Vlaamse overheid telt op dit moment ongeveer 190 entiteiten, waarvan 75 organisaties passen in het BBB-kaderdecreet.

Bovendien staan deze entiteiten sterk op hun **eigen bedrijfsidentiteit**, met 190 entiteiten en bijna evenveel logo's. Dit is op zich niet noodzakelijk negatief. Goede overheidsmanagers werken aan een sterke verbondenheid in de eigen organisatie. Het probleem is dat de gedeelde identiteit van de Vlaamse overheid in het gedrang komt. Dit heeft niet enkel gevolgen voor de **transparantie** van de Vlaamse administratie, maar zorgt ook voor verkokerd beleid. Beleidsdomeinen, beleidsvelden en zelfs aparte entiteiten worden beleidssilo's, die parallel van elkaar werken zonder dwarsverbanden. Dit heeft niet noodzakelijk te maken met slechte wil. Vaak ligt de focus op het vasthouden aan de eigen professionele standaarden, identiteit en organisatieroutines in de silo.

Verkokering heeft **gevolgen voor de integraliteit en de slagkracht van het beleid**. Maatschappelijke problemen snijden namelijk dwars door de beleidssilo's. Mobiliteit heeft raakvlakken heeft met ruimtelijke ordening, wonen, openbaar vervoer, stedenbouw, enz. Of de link tussen wonen en welzijn, of tussen onderwijs en werk. De noodzakelijk horizontale beleidsafstemming wordt ook erkend door de Vlaamse Regering en vertaald in visieteksten, waarbij we kunnen verwijzen naar het Groenboek Ruimte Vlaanderen¹ of de visienota Wonen in Vlaanderen 2050². Alleen de bestuurlijke doorvertaling van deze noodzakelijke inhoudelijke beleidscoördinatie blijft meestal achterwege.

Verkokering heeft ook **gevolgen voor de buitenwacht**: burgers, ondernemingen, lokale besturen, middenveldorganisaties, De overheidsorganisatie en haar beleid lijken samenhang te missen en is ondoorzichtig. Een voorbeeld is het beleid rond duurzaam wonen en bouwen. Het transitienetwerk DUWOBO vormt het gezicht van het Vlaamse beleid op dit thema (met drie ambtenaren), maar daarnaast zijn er nog een waaier aan andere Vlaamse beleidsvelden hierin actief. Zo is het Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT) ook bezig met innovatieve bouwtechnieken. In andere beleidsvelden worden instrumenten ingezet rond duurzame scholenbouw, nieuwe woonvormen, Door de veelheid aan interne spelers hebben de externe actoren uit de bouw- en woonsector het gevoel dat het Vlaamse beleid nogal wanordelijk is, zowel op het vlak van visievorming als op het vlak van het beleidsinstrumentarium.

¹ Meer info: <http://www.vlabest.be/advies/groenboek-beleidsplan-ruimte-vlaanderen>

² Meer info: <http://www.vlabest.be/advies/visienota-woonbeleidsplan>

2.2. Diffuse verantwoordings- en (politieke) sturingsrelaties

De sturingsmechanismen die via BBB in de Vlaamse overheidsorganisatie werden verweven, staan ter discussie. BBB heeft ervoor gezorgd dat sturing meer gestructureerd en planmatig verloopt dan vroeger, maar tijdens het onderzoek kwamen enkele pijnpunten naar boven:

- Het basisidee van **integratie en koppeling tussen de drie cycli** (beleidscyclus, contractcyclus en financiële cyclus) is nog niet gerealiseerd. Uit het onderzoek blijkt dat er in praktijk verschillende plannings- en rapporteringstromen bestaan, wat bij de administratie - vooral bij de kleine entiteiten - een relatief hoge interne rapporteringslast met zich meebrengt. Politici vinden deze instrumenten dan weer vaak te weinig flexibel wanneer politieke veranderingen en besparingen hen tot bijstellingen aanzetten. In de sturingspraktijk blijft ad hoc sturing daarom primeren.
- Uit het voorbereidend onderzoek blijkt dat de (deel)**beleidsraad** een goed instrument is voor afstemming tussen politiek en administratie, op voorwaarde van een één-op-één aansturing door de minister van de betrokken entiteiten en voldoende betrokkenheid van het politieke niveau. Wanneer er verschillende ministers zijn, fungeert de beleidsraad minder als spil van het beleidsdomein, maar zijn soms deelbeleidsraden actief. Het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) wordt vaak vermeld als een goede praktijk. Bij WVG is er dan ook een **één-op-één relatie** tussen de minister en een beleidsdomein. Een dergelijke constellatie is echter eerder uitzondering dan regel.
- Complexe nieuwe maatschappelijke uitdagingen, zoals duurzame ontwikkeling, het omgaan met demografische verschuivingen, migratie en integratie, innovatie en armoede overstijgen zoals gezegd de beleidssectoren. De Vlaamse overheid heeft daarom de laatste zes jaar verschillende instrumenten ontwikkeld om dit **transversaalbeleid te sturen**. Het repertoire aan oplossingen, zoals gezamenlijke visienota's, protocollen en overlegfora, blijft echter vaak zwak om concrete samenwerking af te dwingen.
- De doorzettingsmacht van deze transversale beleidsinitiatieven wordt gestremd door **instrumenten met een verticale logica** zoals het gebruik van beheersovereenkomsten en ondernemingsplannen. Entiteiten richten zich op hun beheersovereenkomst met hun minister eerder dan op een transversale doelstelling van de regering. Het onderbouwend onderzoek toont aan dat ook topmanagers sterk entiteitsgericht blijven denken, mede doordat ze geëvalueerd worden op de prestaties van hun eigen entiteit met verticale doelstellingen. Er zijn immers weinig evaluatie-instrumenten en -mechanismen voorhanden om samenwerking, procesgerichtheid en transversaliteit te evalueren en stimuleren. Bovendien zijn er zelden budgetten specifiek voor de transversale doelstellingen. Ook het gebrek aan politiek eigenaarschap werd aangehaald. Er zijn zeker ook voorbeelden waar de samenwerking wel slaagt, we komen hier later nog op terug, maar te vaak moeten transversale projecten opboksen tegen teveel, te omvattende en te complexe andere plannen, waar geen hiërarchie tussen bestaat.
- Ook overheidsbrede plannen zoals Vlaanderen in Actie (ViA) wekten bij onze gesprekspartners doorgaans weinig enthousiasme op. We hoorden dat het programma te algemeen, te veel een project van enkel de Minister-president en te bureaucratisch zou zijn. Een belangrijke vraag in dit advies is hoe de programmawerking dan wél kan werken. **Programmawerking** is immers het belangrijkste

antwoord op maatschappelijke problemen die vloeibaar worden en zich niet houden aan structuren. We moeten deze flexibiliteit structureel mogelijk maken. Nu gebeurt vaak het omgekeerde.

- Naast de inhoudelijke aansturing van transversale beleidsplannen, moet er ook aandacht zijn voor de **overheidsbrede aansturing** van managementonderwerpen. Hier nam het College van Ambtenaren-Generaal (**CAG**) de laatste jaren een prominente rol op. De uitvoering van transversaal beleid werd echter nauwelijks besproken op het CAG. Het CAG wordt erkend als een belangrijk forum, maar kritische geluiden zijn te horen over de representativiteit van haar samenstelling en haar informele karakter. Dit heeft ook tot gevolg dat beleidslijnen die het CAG wil uitzetten niet steeds de volle politieke steun kunnen genieten, waardoor slagkracht ontbreekt.

2.3. De moeizame scheiding van beleid en uitvoering

Het BBB bouwplan gaat uit van een taakverdeling tussen departementen en verzelfstandigde agentschappen die steunt op het **onderscheid tussen beleidsplanning en beleidsuitvoering**. Departementen maken en evalueren de beleidsplannen, de agentschappen voeren uit. In de praktijk zijn beleid en uitvoering echter een Siamese tweeling. Heel wat kennis over het beleid komt uit de uitvoering; de trajectbegeleiders van VDAB, de analisten van de Lijn, de milieu-inspecteurs en de museumdirecteurs. Het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid erkende dit trouwens reeds door te stellen dat er geen schotten worden geplaatst. Integendeel, beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering verhouden zich op strategisch en op operationeel niveau als nevengeschikte partners, waardoor gestructureerde samenspraak nodig is (zie memorie van toelichting bij het kaderdecreet).

Uit het onderbouwend onderzoek blijkt dat ook het onderscheid tussen strategisch (departement) en operationeel (agentschap) niet sluitend is. Vooral de rol van het departement is gecontesteerd. De relatief kleine departementen worden regelmatig overvleugeld door de grote agentschappen. Sommige beleidsdomeinen vinden daarvoor een informele **modus vivendi**, waarbij maatwerk en onderlinge afspraken belangrijk zijn. Andere beleidsdomeinen hebben hun formele structuur aangepast aan de realiteit. Deze mogelijkheid werd geboden door een aanpassing van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid.³ In het beleidsdomein RWO zijn zo alle taken per beleidsveld (respectievelijk Ruimte, Wonen en Onroerend Erfgoed) samengebracht: binnen het departement zijn ook uitvoeringstaken Ruimtelijke Ordening ondergebracht, het agentschap Wonen doet zowel voorbereiding als uitvoering en ook voor onroerend erfgoed zorgt het agentschap voor de voorbereiding. In de conceptnota van de Vlaamse Regering van 20 september 2013 'Beperking van het aantal entiteiten bij de Vlaamse administratie' worden soortgelijke oefeningen aangekondigd binnen de beleidsdomeinen Financiën en Begroting (integratie van de IVA Centrale Accounting in het departement), Cultuur, Jeugd, Sport en Media (integratie van de agentschappen Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen, Kunsten en Erfgoed en KMSKA in het departement), Internationaal Vlaanderen (opname van het agentschap VAIS in het departement), Werk en Sociale Economie (integratie van het Vlaams Subsidieagentschap en het ESF-agentschap in ofwel het departement ofwel VDAB) en Landbouw en Visserij (fusie van het departement Landbouw en Visserij met het agentschap Landbouw en Visserij).

³ Meer info: <http://www.vlabest.be/advies/wijziging-decreet-bestuurlijk-beleid-0>.

De structuur van de administratie plooit zich stap voor stap naar de praktijk. Omdat de praktijk in alle beleidsdomeinen verschillend is, en omdat de praktijk ook afhankelijk is van de relatie tussen minister en beleidsdomein, levert dit een **grillige structuur** op. Deze trend houdt een aantal risico's in. De verstrengeling van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering in beleidsvelden kan de verkokering van de Vlaamse administratie verder versterken, terwijl juist moet ingezet worden op een meer transversaliteit. Bovendien neemt een agentschap dan de volledige beleidscyclus van voorbereiding, uitvoering en evaluatie voor zijn rekening. De kwaliteit van beleid is gebaat met een tegensprekelijk debat tussen beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Tot slot bestaat het gevaar dat de algemeen toepasbare en moeilijk te controleren 'uitzonderingsgronden' in het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid de fragmentatie van het overheidslandschap verder versterkt. De structuren worden moeilijk leesbaar voor belanghebbenden: burgers, middenveldorganisaties, ondernemingen, maar ook parlementsleden.

3. ONTWERPPRINCIPES VOOR EEN GERENOVEERD BESTUURLIJK LANDSCHAP

De Vlaamse overheid heeft dus volgens ons een stabiele, leesbare structuur nodig die zowel een doelgerichte reguliere werking als een transversale programmawerking mogelijk maakt. Deze structuur wordt gedragen door een gedeelde identiteit binnen de groep Vlaamse overheid.

We maken in deze tekst een onderscheid tussen programmawerking en exploitatie (regulier beleid). Programmawerking is het model dat VLABEST naar voor schuift voor de ontwikkeling van innovatief beleid dat gericht is op complexe nieuwe samenlevingsproblemen (er werd reeds verwezen naar problemen als armoede, milieudoelstellingen, mobiliteit, ...). Maar daarnaast moet er uiteraard ook aandacht blijven voor de efficiënte en effectieve uitvoering van het reguliere beleid in de dagelijkse exploitatie. De gerenoveerde Vlaamse overheid moet zowel flexibele programmawerking als een performante exploitatie kunnen borgen.

3.1. De groep 'Vlaamse overheid'

De fragmentatie van het Vlaamse bestuur uit zich niet enkel in de structuren, maar ook in de organisatiecultuur. Sommige entiteiten lijken vooral *niet* als een (Vlaamse) overheidsorganisatie door het leven te willen gaan. Dit is niet goed. Het label Vlaamse overheid moet terug een kwaliteitskenmerk zijn waar men trots op is. Vandaar houden we een pleidooi om de Vlaamse overheid veel meer te laten werken als een **holdingstructuur** met een eigen identiteit. Heel wat lokale besturen werken trouwens ook volgens deze logica: van groot (bv. de 'groep Antwerpen') tot klein (bv. de 'groep Zoersel'). Dit betekent dat het groepsbelang boven het organisatiebelang wordt geplaatst, dat horizontale programma's worden gesteund en dat medewerkers op alle niveaus mee zijn in dit groepsdenken. In de werkgroep spraken we over de NAVO-clausule die verplicht tot wederzijdse bijstand. Deze metafoor vat de kern van het voorstel samen: vertrouwen en solidariteit tussen organisaties met het oog op het algemeen belang.

Werken als groep betekent dat actief ingezet wordt op volgende kritische succesfactoren:

- Er moet nog meer dan nu gedacht worden vanuit de (digitale) **front office**, en dus vanuit het oogpunt van burgers, bedrijven, andere besturen en actoren. Zij hebben geen boodschap aan de profilering van agentschappen, wel aan goede dienstverlening en nuttige en direct bruikbare informatie over bijvoorbeeld 'bouwen en verbouwen', 'studietoelagen', 'belastingen', Geïntegreerde front-offices kunnen maar goed functioneren als de back-office op orde staat. Vanuit de front-office zal er dan ook druk komen op de achterliggende processen. We verwachten dan ook een betere afstemming van de back-office en een meer gecoördineerde werking van het regulier beleid. Het holding-model betekent dat men spaarzaam is met eigen 'merken', logo's en websites.
- Een slagkrachtige overheid betekent ook dat er, meer nog dan nu, **specialisaties in huis worden ontwikkeld**. Het gaat dan bijvoorbeeld over modern HR-beleid, financieel management, ICT en e-government, overheidsopdrachten, verzelfstandiging en PPS, reguleringsbeleid, Veel van deze expertise is momenteel aanwezig binnen de Vlaamse overheid, maar ze zit ofwel verspreid over de verschillende entiteiten, ofwel wordt de gebundelde expertise te weinig gebruikt door de entiteiten (die elk het warm water zelf opnieuw uitvinden – vaak met externe consultants). Kennis over deze expertises moet (virtueel) tenminste in beeld gebracht worden via bijvoorbeeld kenniskaarten. Versnipperde kennis kan samengebracht worden. Dit betekent niet noodzakelijk dat kennis gecentraliseerd wordt. Het is denkbaar dat kennis over bijvoorbeeld een specifiek type overheidsopdrachten bij een agentschap zit dat heel veel van deze overheidsopdrachten uitschrijft.
- **Beheersmatige instrumenten** zoals de softwaresystemen die instaan voor personeelsadministratie of boekhouding moeten binnen de groep Vlaamse overheid uniform zijn. Dit zal het inzamelen van de bedrijfsinformatie vergemakkelijken, waardoor de rapportering hierover kan worden geüniformiseerd en vereenvoudigd (bijvoorbeeld aantal VTE's, ziekteverloven, laattijdige betaling facturen, overzicht geldstromen, ...). Het beheer van deze systemen kan zo efficiënter en de informatiedoorstroming vlotter. Een aantal agentschappen stelt dat hun beheerssystemen beter werken dan de centrale systemen. Niettemin lijkt het ons aangewezen dat de systemen snel naar mekaar toegroeien.
- De eerste prioriteit moet zijn om de front office van de groep Vlaamse overheid te ontwikkelen. Toch moet ook nagedacht worden over hoe de **lokale en provinciale besturen hierin betrokken kunnen worden**. De interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus en de gezamenlijke telefonie- en ICT-contracten zijn hier eerste aanzetten toe, maar uiteraard zijn verdere stappen mogelijk en noodzakelijk. Daarnaast is het belangrijk dat er nagedacht wordt over een meer consequente taakverdeling tussen de Vlaamse gedeconcentreerde diensten, die vaak op provinciaal niveau georganiseerd zijn, en de democratisch verkozen provinciebesturen. Dit is echter een ontwikkelingsperspectief. De spreekwoordelijke vis mag niet verdronken worden in een hervorming die té breed gaat.

3.2. Sterkere departementen, minder departementen

De meest ingrijpende structuurhervorming in de bestuurlijke renovatie die we voorstaan, heeft betrekking op de rol van de departementen. De departementen staan vaak te ver van de beleidsuitvoering en missen vaak ook de schaal om het beleid gedegen te kunnen voorbereiden. **De scheiding van beleid en uitvoering geven we op**. Beleidsvoorbereidend werk kan nog binnen een departement, maar dit hoeft

niet. Het lijkt ons beter en realistischer dat de minister op basis van de noden van een beleidsdossier vastlegt welk agentschap of welk departement de voorbereiding doet.

Dit betekent niet dat departementen geen rol meer te spelen hebben. Integendeel, VLABEST pleit voor voldoende sterke en grote (in de zin van inhoudelijke spanwijdte) departementen, die moeten instaan voor de continuïteit en afstemming van het Vlaamse beleid. We herdefiniëren de functie van het departement als volgt:

- Hoewel we de scheiding tussen voorbereiding en uitvoering opgeven, blijft VLABEST voorstander van de **scheiding tussen beleidsuitvoering en beleidsevaluatie**. Het is belangrijk dat een departement onafhankelijk van de uitvoering de evaluatie maakt. Een agentschap dat beleid plant, uitvoert én evalueert, dreigt rechter en partij te worden. Niemand stelt graag de eigen aanpak, waarin men hopelijk ook zelf gelooft, in vraag. Wanneer we beleidsevaluatie buiten het agentschap brengen, kan beleidsverstarring vermeden worden. Het departement kan deze evaluatie zelf doen, uitbesteden, of samenwerken met de Steunpunten Beleidsrelevant Onderzoek. Naar analogie van de regelgevingsagenda, maakt de regering ook best een beleidsevaluatieagenda op bij de totstandkoming van nieuw beleid.
- Ten tweede heeft de goede praktijk binnen WVG aangetoond dat het departement ook een belangrijke scharnierfunctie kan hebben tussen politiek en administratie in de beleids- en beheerscyclus. In het onderzoeksrapport worden volgende **coördinatietaken** naar voor geschoven:
 - Het coördineren van de beleidsnota en – brief, alsook de opvolging ervan;
 - Het coördineren en afstemmen van management- en beheersovereenkomsten met de Vlaamse overheidsentiteiten, alsook de opvolging ervan;
 - De budgetopmaak, het monitoren van het budget;
 - Het coördineren van parlementaire vragen;
 - Het zoeken en stimuleren van organisatie- of taakoverschrijdende beleidslijnen en beleidscoördinatie binnen het beleidsdomein/ministeriële portefeuille.
- Tot slot ligt het voor de hand dat het departement voldoende stafdiensten voorziet om de transversale beleidsprogramma's op te volgen. Het **programmamanagement** van de transversale projecten zal bij uitstek bij de departementen terecht komen. Departementen overzien een brede waaier aan bevoegdheden, zijn door hun rol als beleidsevaluator gericht op verandering, en hebben geen belangen te verdedigen in de uitvoering.

De nieuwe rol van het departement heeft een aantal gevolgen voor de structuur.

- Vooreerst denken we dat departementen groter moeten zijn om enerzijds schaalvoordelen te kunnen benutten en om anderzijds inhoudelijke coördinatieproblemen tussen departementen te vermijden. VLABEST pleit dus voor het **verminderen van het aantal departementen** van 13 tot een vijftal via de bundeling van een reeks belendende beleidsvelden. We kunnen bijvoorbeeld denken aan een bundeling van beleidsvelden zoals Ruimtelijke Ordening, Mobiliteit, Wonen en Leefmilieu in een

departement 'Omgeving', of van de ondersteunende beleidsvelden zoals Bestuurszaken, Diensten Algemeen Regeringsbeleid en Financiën en Begroting in een departement 'Algemene Zaken'⁴.

- Deze departementen zullen dus per definitie ook verschillende ministerportefeuilles doorkruisen. Het BBB principe **van de één op één relatie tussen departement/beleidsdomein en minister volgen we niet meer**. In de praktijk bleek dit trouwens politiek onhaalbaar. De politieke onderhandeling over ministerportefeuilles heeft nood aan kleinere bouwstenen dan de 13 beleidsdomeinen. In de plaats komt wel een één op één relatie tussen de ongeveer 60 beleidsvelden en de minister (zie punt 3.4). Omdat departementen meer beleidsdomeinen overzien en beleid evalueren, menen we dat ze relevante(re) spelers zullen zijn in de relaties met agentschappen en politiek.
- We merken op dat een aantal recente verbouwingen of verbouwingsplannen niet stroken met onze visie. In een aantal departementen zijn recent uitvoeringstaken van vroegere agentschappen ingeschoven (bv. RWO). De conceptnota 'vermindering entiteiten', die de Vlaamse Regering goedkeurde op 20 september 2013, gaat verder op deze weg (zie 2.3). VLABEST hoopt op een **heroverweging van deze beleidsinitiatieven op basis van een meer systematisch bouwplan**. De grote diversiteit aan structuren en taken maakt de Vlaamse overheid onleesbaar voor de buiten-, en misschien zelfs de binnenwacht.

3.3. Agentschappen heroverwegen

VLABEST is van mening dat de grootste winsten te boeken zijn met een stevige programmawerking voor innovatief horizontaal beleid, met de uitbouw van een groepsmodel en mentaliteit, en met sterkere maar minder departementen. Zwaar ingrijpen in de structuren van agentschappen lijkt ons nu niet nodig. De BBB hervorming leert ons dat de kosten van een tabula rasa niet onaanzienlijk zijn. De bestuurlijke renovatie is een kwestie van gericht heroverwegen. Enkele aandachtspunten:

- Eén van de BBB criteria voor het oprichten van een agentschap is dat er voldoende massa moet zijn. Deze voorwaarde is niet altijd vervuld. Een **vermindering van het aantal agentschappen** dringt zich dus op. In ons model is een fusie tussen agentschappen trouwens logischer dan een integratie in het departement.
- Heroverweging mag niet *ad hoc* gebeuren op basis van toevalligheden zoals pensionering van topmanagers, maar moet **op basis van een objectief afwegingskader**. Elke verzelfstandiging moet een bewuste, afgewogen keuze zijn. Criteria die in het onderzoeksrapport naar voor komen zijn onder meer de kritische massa; de overlap van taken; de nood aan onafhankelijkheid in besluitvorming omwille van aard van taak (bv. audit-taken) of Europese/internationale richtlijnen of verdragen; de nood aan structurele samenwerking met derden via medebeheer of medefinanciering; en de nood aan werkingsmodaliteiten zoals marktpartijen of non-profit actoren die soortgelijke diensten aanleveren. Daarbij moeten zeker ook afspraken gemaakt worden over de rolverdeling inzake beleidsvoorbereiding

⁴ In het onderbouwend onderzoek wordt het belang van het versterken van de samenwerking en koppeling tussen horizontale departementen benadrukt, zodoende dat er gezamenlijke initiatieven rond gegevensopvraging (-uitwisseling) kunnen worden geïnitieerd.

en beleidsuitvoering. Er is een grote visie nodig die stapsgewijs kan geïmplementeerd worden naarmate er zich opportuniteiten voordoen (zoals de zesde staatshervorming).

- Er was bij de respondenten van het onderbouwend onderzoek ook consensus over de vaststelling dat de verzelfstandigingsgolf te ver is doorgeschoten. Vooral de **BBB-vreemde entiteiten** wekken bezorgdheid op. Het gaat om meer dan 60% van de in totaal 190 agentschappen die een band hebben met de Vlaamse overheid. Er is nood aan het heroverwegen van deze ruime periferie. De verzelfstandigingsvormen uit het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid moeten opnieuw de norm vormen. Uitzonderingen op deze norm moeten goed beargumenteerd worden op basis van het afwegingskader. Daarnaast is een flexibilisering nodig binnen de administratie (Rekendecreet), zodat BBB-vreemde entiteiten niet langer omwille van boekhoudkundige of financiële flexibiliteit worden opgericht.
- Er is daarnaast nood aan een verdere **flexibilisering van de instrumenten voor interne verzelfstandiging**, zodat de vraag naar externe verzelfstandiging minder prangend is. Het gemeentedecreet kan hier als leidraad dienen, waar dynamische vormen van budgethouderschap en interne verzelfstandiging de keuze voor externe verzelfstandiging hebben beperkt.
- Tot slot is VLABEST er van overtuigd dat **een toename van het aantal agentschappen niet te verantwoorden** is, ook niet naar aanleiding van bevoegdheidspakketen die de zesde staatshervorming Vlaanderen oplevert.

3.4. **Één op één tussen minister en beleidsveld (niet beleidsdomein)**

In de Vlaamse overheid zijn er momenteel 13 beleidsdomeinen met elk een departement, die op hun beurt zijn opgedeeld in een zestigtal beleidsvelden. In een ideale wereld is er per departement en beleidsdomein één aansturende minister verantwoordelijk is (cf. WVG). Deze één-op-één relatie is bijna nooit gerealiseerd en allicht ook niet realistisch. Wat volgens VLABEST wel moet kunnen is een **één op één relatie per beleidsveld**. Het minimum is een één-op-één tussen de minister en de beleidsentiteiten (lees agentschappen). Dit is belangrijk voor de dagdagelijkse aansturing door de minister en de afstemming binnen het beleidsveld. Het belang van de afstemming wordt trouwens nog versterkt door de verstrengeling tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering binnen de agentschappen. Meestal is de één-op-één tussen agentschap en minister nu trouwens reeds realiteit, mits een aantal kleine maar sprekende uitzonderingen (bv. het beleidsveld stedenbeleid zit administratief vervat binnen het Agentschap Binnenlands Bestuur, maar wordt politiek aangestuurd door een andere minister dan de minister van binnenlands bestuur).

Voor de aansturing van de beleidsvelden blijft VLABEST achter het **gebruik van beheers- en managementovereenkomsten** staan tussen Vlaamse Regering en overheidsentiteit. Ze moeten echter beknopter, flexibeler en met meer oog voor transversale beleidsinzet. In het onderzoeksrapport worden enkele denkpijsten nader uitgewerkt. De departementen hebben als coördinator de taak om binnen een beleidsdomein (dat ruimer wordt gedefinieerd dan nu) dwarsverbanden te leggen en coalities te zoeken over aanpalende thema's, terwijl het CAG instaat voor de overheidsbrede synergie tussen de beleidsvelden en beleidsdomeinen, mede via de aansturing van de grote regeringsprojecten.

3.5. Programmawerking voor een innovatief beleid

Zoals reeds in veel VLABEST-adviezen werd gesteld, neemt voor de aanpak van de nieuwe en complexe maatschappelijke problemen het belang van overheidsstructuren met hun aparte eigen projecten en plannen af. Flexibele programma's over de bestuurs- en overheidsgrenzen komen in de plaats. We onderscheiden drie rollen: een strategische, een tactische en een operationele rol.

3.5.1. Strategisch beleid

Ons democratische stelsel gaat uit van het **primaat van de politiek**. Dit betekent dat het bepalen van het strategische beleid in handen ligt van de regering, gesteund en gecontroleerd door het Vlaams Parlement. Met strategisch beleid wordt bedoeld het definiëren van doelgroepen en doelen (prioriteiten) en het maken van de belangrijke keuzes: wat, voor wie, wanneer en met welke middelen en kwaliteitsgaranties? In moderne maatschappijen is het vormgeven van de strategie in de praktijk niet beperkt tot het politieke bestel. Belangengroepen, burgers, maar ook ambtenaren spelen ook een rol. Wel ligt de verantwoordelijkheid voor de beslissing bij de politieke actoren.

De transversale beleidsprogramma's van de vorige legislaturen hebben niet het enthousiasme en de resultaten teweeg gebracht die men van dergelijke programma's zou kunnen verwachten. Niemand betwist echter het belang van dit transversale perspectief. Uit de gesprekken en uit de onderbouwende studie halen we een aantal **aanbevelingen** voor een betere programmawerking;

- Het aantal doelstellingen moet **beperkt** zijn. Nu worden programma's te vaak overladen met doelstellingen en acties die eigenlijk incrementele wijzigingen van het reguliere beleid zouden moeten zijn.
- De transversale programma's moeten **resultaatsgericht** en voldoende concreet zijn. Er moet een duidelijke propositie zijn. De meer succesvolle transversale projecten zoals de versnelling van investeringen waar er nieuwe decreten klaarliggen, zijn voldoende concreet.
- De programmadoelstellingen moeten **legislatuurgebonden** zijn. Er moet binnen een legislatuur resultaat geboekt kunnen worden waarop uiteindelijk politici aangesproken kunnen worden door het Vlaams Parlement en de kiezer. Uiteraard betekent dit niet dat programma's slechts 5 jaar ver moeten kijken. Ze moeten ingepast worden in een ruimere langetermijnvisie die verschillende legislaturen kan overspannen. Belangrijk is echter dat er binnen deze langetermijnvisie duidelijke doelstellingen worden geformuleerd die tijdens een regeerperiode moeten worden verwezenlijkt.
- De programmadoelstellingen moeten worden opgenomen **in het regeerakkoord**. De keuze voor deze programma's is bij uitstek politiek. De ervaring leert dat het zeer moeilijk is om bij te sturen op het regeerakkoord.

- De programma's maken het voorwerp uit van een **aparte beleidsnota en van aparte jaarlijkse beleidsbrieven**. Op die manier kunnen ze in de plannings- en rapporteringscycli van de Vlaamse entiteiten worden meegenomen. De programma's zijn bovendien een belangrijk onderdeel van de beleidsevaluatieagenda van de departementen. De voortgangsrapportage en de evaluatie van de programma's vormen tot slot een vast onderdeel van de agenda's van de bevoegde Commissies in het Vlaams Parlement.
- Ook moet elk programmadoel een **budget** toegewezen krijgen. Dit eigen budget moet duidelijk zichtbaar zijn in de begroting, en kan de incentives bevatten om alle nodige deeldomeinen van de Vlaamse overheid te bewegen om aan de programmadoelen mee te werken.
- Om het politieke draagvlak te garanderen wordt elk programma het best **toegewezen aan één minister**, die politiek trekt. Omdat transversale programma's per definitie op het bevoegdheidssterrein komen van andere ministers, zal een collegiale werking van de regering van groot belang zijn en blijven. In het beste geval werken ministers loyaal mee aan de programmadoelstellingen van andere ministers. In het worst-case scenario blokkeert iedereen de programmadoelstellingen van andere ministers, en dus alle doelstellingen. We moeten dus rekenen op politieke *goodwill*. Dit is een zaak van vertrouwen. Tegen politieke *badwill* is immers geen bestuurlijk kruut opgewassen.

3.5.2. Tactisch beleid

Even belangrijk als het definiëren en prioriteren van doelstellingen, is het vertalen van deze doelstellingen naar concrete acties. Hier komen we op het terrein van het tactisch beleid. Het gaat dan om het concretiseren van de beleidsdoelen, het definiëren van wat er precies en door wie het precies moet worden uitgevoerd. Dit omhelst dus de **regiefunctie**. Een belangrijke taak van het tactisch beleid is het verder toewijzen van financiële middelen die op strategisch niveau zijn toegewezen. Op dit tactisch niveau zijn dus ook belangrijke keuzes nodig, maar politiek kan deze keuzes niet alleen maken.

In Vlaanderen ontbreekt op overheidsbreed niveau een duidelijke mandaathouder om deze taak op zich te nemen, waardoor ofwel de politiek deze rol opneemt (en daarmee zijn strategische rol verlaat en ook de uitvoering in een politiek vaarwater komt), ofwel de regisseur onbestaande is of te zwak is, waardoor het programma onvoldoende doorzettingsmacht heeft. Volgens de Raad moet een vernieuwd **College van Ambtenaren Generaal** de rol van regisseur van de programmadoelstellingen op zich nemen. In hoofdstuk 3.6 komen we terug op hoe dit CAG er moet uitzien.

VLABEST wil voor deze regiefunctie wijzen op volgende randvoorwaarden:

- De regisseur moet een administratieve trekker mandateren voor het **programmamanagement**. Deze programmamanager is de coördinator van het programma en staat in voor het plan van aanpak, waarbij wordt aangegeven welke entiteiten en actoren nodig zijn om de doelstellingen te verwezenlijken. Dit programmaplan moet de goedkeuring krijgen van de regisseur, waardoor het kan worden afgedwongen. Dit kan mogelijk worden gemaakt door de medewerking aan deze transversale doelstellingen ook mee te nemen in de beheers- en managementovereenkomsten van de entiteiten en overheidsmanagers.

- De regisseur moet op regelmatige tijdstappen de **voortgang van de programma's op de agenda** krijgen. Bij problemen heeft de regisseur het mandaat om actoren aan te spreken op het nakomen van hun engagementen. De regering kan op haar beurt de regie aanspreken op de uitvoering van de transversale programma's. Uiteraard wordt de politieke trekker nauw betrokken bij deze rapportage en kan de minister politiek ingrijpen indien de programmadoelen dreigen te stranden.
- Er is hierbij **nood aan maatwerk**. Zoals reeds aangegeven in de probleemstelling, is de expertise in de Vlaamse overheid verspreid over departementen en agentschappen. Soms zal een agentschap het programmamanagement opnemen, meestal allicht een departement. Belangrijk is dat het CAG en het programmanagement een zicht heeft op de nodige expertise binnen de Vlaamse overheid over bepaalde onderwerpen, zodat snel allianties kunnen worden aangegaan. Op dit moment ontbreken dergelijke kenniskaarten, waardoor aanwezige expertise onvoldoende wordt aangeboord en er dus hiaten in de uitvoering komen.
- Tot slot is er nood aan een verdere bewustwording van het belang van de **interbestuurlijke aanpak** van veel van de transversale doelstellingen. Gemeentebesturen en OCMW's, vooral in een stedelijk gebied (maar ook erbuiten), zijn knooppunten in de huidige netwerkmaatschappij, waar veel nieuwe uitdagingen zoals schooluitval, integratie van nieuwkomers, mobiliteit, huisvesting, armoede, ... zich heel concreet laten voelen, maar waar ook de nodige creativiteit en daadkracht aanwezig is om tot vernieuwende oplossingen te komen. De stadsprogramma's, waar een gezamenlijke beleidsagenda wordt opgemaakt met de steden, zijn een voorbeeld van een beloftevolle beleidsdomein- en overheidsniveau-overschrijdende aanpak.⁵ Dit vergt een open en pragmatische Vlaamse overheid, die rekening houdt met de autonomie van actoren en de eigenheid van steden en gemeenten. Het is een belangrijke taak van de regisseur om een dergelijke aanpak te faciliteren.

3.5.3. Operationeel beleid

De operationalisering van de programma's moet uiteindelijk leiden tot het aanbieden van nieuwe of andere dienstverlening. De programmamanager maakt samen met de politieke trekker (een minister) en het CAG een programmaplan op waar de rollen van de verschillende actoren worden bijeengebracht. Deze actoren bevinden zich **niet noodzakelijk binnen de Vlaamse overheid**. Lokale besturen, provincies, belangengroepen, de non-profit sector, bedrijven zijn vaak belangrijke partners. Daarom moet de vormgeving van de programma's ruimte laten voor open mandaten, pragmatiek, maatwerk en geleidelijkheid. Dit moet het mogelijk maken om los van de klassieke hiërarchieën vitale coalities te maken met de relevante maatschappelijke actoren.

Er is de **programmamanager**. Dit is de entiteit die instaat voor de coördinatie van het programma. Daarvoor kan een klein maar slagkrachtig programmabureau worden in het leven geroepen. Belangrijker is echter dat het programma experts uit verschillende agentschappen, departementen en externe actoren samenbrengt (**kennispooling**). Deze benadering sluit aan bij het inzicht dat beleid vorm krijgt in

⁵ Meer info: <http://www.vlabest.be/advies/conceptnota-stadsprogrammas>.

netwerken van individuen in plaats van organisaties. De focus ligt hier dus eerder op de (overheids)professional dan op de formele structuur.

Voor programmamanagement zijn specifieke netwerkvaardigheden nodig. Dit is momenteel nog een pijnpunt binnen de Vlaamse overheid. Er wordt vaak de nadruk gelegd op technische vaardigheden, terwijl andere competentie (netwerking, coördinatie) meer van belang zijn om horizontale projecten te doen slagen⁶. Er moet hier meer aandacht voor zijn bij de aanwervingen en het VTO beleid. Ook personeelsmobiliteit binnen de overheid kan hiertoe bijdragen. De basis is gelegd tijdens deze legislatuur (meer mobiliteitsmogelijkheden en ervaringsstages). Het potentieel is alleszins groot. Verschillende gesprekpartners gaven aan dat de bereidheid en capaciteit van professionals en het middenmanagement om samen problemen aan te pakken, groot is. Een mogelijke vuistregel is de 70-20-10 regel: 70 % van de tijd werkt men voor de eigen dienst, 20 % transversaal en 10 % buiten de Vlaamse overheid.⁷ Ook dit is geen blauwdruk, maar wel een werkingsprincipe.

3.6. Governance

In dit onderdeel bespreken we het bestuur (governance) van de groep 'Vlaamse overheid. Wie geeft hoe richting? Het samenspel tussen ambtenarij en politiek is van cruciaal belang. Een overheid is immers geen bedrijf. We bespreken de rol van het College van Ambtenaren Generaal en de politieke kabinetten.

3.6.1. Rol van het College van Ambtenaren Generaal

We verwachten veel van een Vlaamse overheid die werkt als een groep. De goede werking van de organisatie en de kwaliteit van de dienstverlening is de verantwoordelijkheid en de zorg van het geheel van de Vlaamse overheid. Daarom is een groepsbestuur noodzakelijk. VLABEST bepleit daarom een **formeel inhoudelijk mandaat** voor het CAG, vergelijkbaar met het managementteam in een lokaal bestuur.⁸ De Vlaamse Regering stelt bij het begin van de legislatuur het CAG samen. Een vaste plaats is gereserveerd voor de overheidsmanagers van de departementen (die dus verminderd zijn in aantal). Verder bestaat het CAG uit een tiental leidinggevend van agentschappen die aangeduid worden door de Vlaamse Regering voor de termijn van de legislatuur. Op deze manier krijgt het CAG een formele rol met een sterke ondersteuning vanuit de regering.

Het CAG speelt als managementcomité een sleutelrol. Ten eerste kan men het CAG aanspreken op de resultaten van **de regeringsprogramma's**. Wanneer zou blijken dat agentschappen zich niet inschakelen

⁶ Zie ook het SBOV III project over personeelsmobiliteit in de Vlaamse overheid. Entiteiten zetten te weinig in op algemene competenties die ook buiten de eigen entiteit van belang zijn. (Delafortry Anita, Van Dooren Wouter, Segers Jesse, Janvier Ria; *Personeelsmobiliteit binnen de Vlaamse overheid. Een kwantitatieve en kwalitatieve studie naar de determinanten van (horizontale) mobiliteit*; 2012; UA: SBOV; 114 p..)

⁷ Het 70-20-10 model vindt zijn oorsprong in de sector van training en opleiding en stelt dat succesvolle managers de voor hen relevante lessen voor 70% hebben geleerd door de uitvoering van eerdere moeilijke jobs, 20% door contacten met andere mensen (vooral leidinggevend) en 10% door het lezen en volgen van cursussen. CEO Eric Schmidt van Google heeft dit in 2005 omgezet naar een model om innovatief beleid te stimuleren, waarbij werknemers hun tijd als volgt moeten besteden: 70% aan kerntaken die bij de functie horen, 20% aan projecten die gerelateerd zijn aan die kerntaken en 10% aan projecten die niets met de kerntaken te maken hebben.

⁸ Artikel 98 van het gemeentedecreet: "Het managementteam ondersteunt de coördinatie van de gemeentelijke diensten bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Het managementteam bewaakt de eenheid in de werking, de kwaliteit van de organisatie en de werking van de gemeentelijke diensten, alsook de interne communicatie."

in het programmaplan, kan het CAG met doorzettingsmacht agentschappen verplichten tot een taakverdeling, het aanleveren van expertise en data, en ook tot een financiële verantwoordelijkheid. Het CAG heeft de taak om programma's vlot te trekken indien ze dreigen in het slop te geraken, en moet daar ook op worden afgerekend. Collegiaal deelnemen aan het CAG moet een vast onderdeel vormen van de planning van de betrokken overheidsmanagers en moet daardoor ook als belangrijk element worden meegenomen bij hun evaluatie. Ten tweede zal een sterk CAG ook nodig zijn om het idee van het **groepsmodel te bewaken** en dus alle neuzen in de zelfde richting te krijgen met het oog op de front office. Ten derde is het CAG uiteraard een forum waar de beheersystemen van de overheid besproken worden. We versterken de rol van het CAG in de groep Vlaamse overheid gevoelig, maar benadrukken dat het CAG daar ook verantwoording moet voor afleggen.

3.6.2. Rol van kabinetten

Ook de kabinetten zijn een scharnier tussen politiek en administratie. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de afslanking van de kabinetten bij het begin van deze legislatuur effect heeft gehad. De administratie wordt nu meer aangesproken over het beleid dan voorheen.

VLABEST stelt vast dat er op heel korte termijn geen dwingende noodzakelijkheid is voor een verdere sterke afslanking van kabinetten. Het huidige wantrouwen tussen politiek en administratie is vaak te groot om een drastische verdere inkrumping te verantwoorden, al zijn er zeker hier en daar nog winsten te boeken. De fragmentatie van beleid maakt ook dat de verbindende rol van een kabinet belangrijk blijft. VLABEST bepleit wel een stapsgewijze (bij elke regeringsvorming) **verdere afslanking van de kabinetten** naarmate de capaciteit tot coördinatie binnen de Vlaamse administratie versterkt (door een collegiaal CAG en sterke coördinerende departementen) en naarmate als gevolg daarvan ook het vertrouwen van de politiek in de administratie vergroot. Buitenlandse voorbeelden bewijzen dat het kan.

3.7. Een politiek engagement

Tot slot wijzen we ook op enkele politieke verantwoordelijkheden in dit verhaal. Er zijn enkele politieke engagementen waarmee rekening moet worden gehouden indien men effectief winsten wil boeken op het vlak van bestuurlijke organisatie:

- Indien van de administratie een groepsdenken wordt verwacht, dan moet ook de **collegewerking van de Vlaamse Regering** sterker worden. Christopher Pollit, één van de best geïnformeerde academici over overheidshervormingen in de OECD, wijst op de verantwoordelijkheid van ministers en eerste ministers (2003, p. 47)⁹. Hij stelt dat vakministers misschien niet altijd in staat zijn om transversaal beleid te maken, maar dat ze het zeker kunnen ondernemen.
- De Vlaamse Regering moet zich houden aan de **één op één relatie** tussen beleidsveld en minister. In het verleden is dat niet gelukt op het niveau van de één domeinen. We denken dat dit wel moet kunnen op het niveau van de 58 beleidsvelden.

⁹ Pollitt C., (2003), Joined-up Government: a Survey, in: Political Studies Review: 2003, vol. 1, 34 – 49

- Ministers moeten **politieke verantwoordelijkheid opnemen voor de programmadoelen** die ze toegewezen krijgen. Ze maken degelijke onderbouwde beleidsnota's en brieven en rapporteren aan het Vlaams Parlement en de maatschappij.
- De **programma's worden bepaald in het regeerakkoord**, waardoor het programmamanagement doorzettingsmacht heeft om door beleidssilo's te breken.

Hoogachtend,
Namens de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken,

(getekend)

Prof. dr. Herman MATTHIJS
Voorzitter

(getekend)

Bram OPSOMER
Secretaris

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN



Advies

Wijziging kaderdecreet BBB

Brussel, 26 januari 2015

SERV_ADV_20150126_wijzigingBBB

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11 • F +32 2 217 70 08 • info@serv.be • www.serv.be

Mevrouw Liesbeth Homans
Viceminister-president van de Vlaamse Regering en
Vlaams minister van Binnenlands Bestuur,
Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en
Armoedebestrijding

Arenbergstraat 7

1000 BRUSSEL

contactpersoon
Peter Van Humbeeck
pvhumbeeck@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20150119_wijziging_BBB_pvhit

Brussel
26 januari 2015

Betreft: Adviesvraag voorontwerp van decreet tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 wat betreft de organisatie van de beleidsuitvoering en beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen en de gemeenschappelijke dienstverlening

Mevrouw de minister

Op 5 januari 2015 vroeg u de SERV om advies over bovenvermeld voorontwerp van decreet. In afwachting van verdergaande aanpassingen (zgn. 2^e fase) regelt het voorontwerp in uitvoering van het regeerakkoord drie eerste wijzigingen (zgn. 1^e fase): het schrappen van beheersovereenkomsten (uitgezonderd voor de VRT en De Lijn) en de vervanging ervan door ondernemingsplannen, het verder loslaten van de organisatorische opdeling tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering, en het verbreden van de mogelijkheid om de afname van gemeenschappelijke dienstverlening te verplichten.

De SERV ondersteunt op hoofdlijnen de voorgestelde maatregelen. Zij kwamen kwamen ook aan bod in het SERV-advies van 22 januari 2014 over 'slagkrachtige overheid' met prioritaire werkterreinen voor de nieuwe legislatuur¹. De eerste maatregel kan gesitueerd worden in de door de SERV gevraagde afstemming en rationalisatie van de documenten in de beleidscyclus, financiële cyclus en contractcyclus. De tweede maatregel is een bevestiging van de bestaande praktijk in diverse beleidsdomeinen waar agentschappen beleidsvoorbereidende taken hebben en departementen uitvoerende naast coördinerende taken opnemen. De SERV merkte tevens op dat combinatie van zowel beleidsvoorbereidende als beleidsuitvoerende taken ook voordelen heeft, naar inhoud, efficiëntie en transparantie. De derde maatregel komt tegemoet aan de suggestie van de SERV om verdere efficiëntiewinsten te behalen door een meer gestandaardiseerde bedrijfsvoering (waar mogelijk), 'shared servicecentra' en gemeenschappelijke voorzieningen en tegelijk een betere, kwaliteitsvolle dienstverlening te realiseren.

De SERV meent dat bestuurlijke reorganisaties of hervormingen moeten steunen op ervaringen met en evaluaties van de huidige bestuurspraktijk en op consultaties van de

¹ <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-slagkrachtige-overheid-prioriteiten-voor-de-volgende-regeerperiode>

betrokken diensten. Zo kan de recente samenvoeging van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering binnen het beleidsdomein RWO nuttige lessen opleveren voor verdere bestuurlijke vereenvoudiging in andere beleidsdomeinen. Evaluatie en concertatie laten bovendien toe om de noodzaak en het realiteitsgehalte van de voorgenomen beleidsintenties te toetsen en het draagvlak ervan te verhogen. Het is voor de SERV niet duidelijk of en in welke mate dit in het voorbereidingsproces is gebeurd.

De SERV is met het oog op de rechtszekerheid en consistentie van de regelgeving van oordeel dat de wijzigingen aan het kaderdecreet bestuurlijk beleid goed afgestemd moeten gebeuren met de wijzigingen aan het oprichtingsdecreet van De Lijn.

De SERV formuleert hierna enkele meer concrete **vragen en aandachtspunten**.

Wat de ondernemingsplannen betreft

- De SERV erkent dat waar agentschappen naast een beheersovereenkomst ook een ondernemingsplan opmaken, er sprake kan zijn van dubbele planningsverplichtingen. Maar buiten een verwijzing naar het regeerakkoord bevat de memorie van toelichting geen **motivering** voor de vervanging van de beheersovereenkomsten door de ondernemingsplannen. De gevraagde motivering geldt ook voor het uitzonderingsregime van de beheersovereenkomsten van De Lijn. Omdat het gaat om één van de drie kernelementen van het wijzigingsdecreet, pleit de SERV ervoor om alsnog een inhoudelijke motivering op te nemen.
- Een beheersovereenkomst is een onderhandelde overeenkomst van bepaalde duur die de wederzijdse verplichtingen regelt tussen de politieke overheid (de functioneel bevoegde minister(s) namens de Vlaamse Regering) en de ambtelijke uitvoerders (de administrateur-generaal van een intern verzelfstandigd agentschap of de Raad van Bestuur bij een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap). Bij de totstandkoming van een beheersovereenkomst spelen de departementen een belangrijke rol in de contractcyclus. De departementen staan vaak in voor het ontwerpen van de beheersovereenkomsten met de verzelfstandigde agentschappen en verlenen advies bij de onderhandeling daarover. In de contractcyclus van de beheersovereenkomst zijn er dus een aantal **overlegmechanismen** voorzien die in principe tot doel hebben om de coherente beleidsafstemming met en tussen de agentschappen van een beleidsdomein te bewaken en aldus verkokering tegen te gaan. Uit het wijzigingsdecreet en bijhorende memorie kan niet afgeleid worden of en welke overlegmechanismen binnen een beleidsdomein (en tussen beleidsdomeinen) worden voorzien om de kwaliteit van de ondernemingsplannen te waarborgen en de nodige beleidsafstemming na te streven.
- Verder stelt zich de vraag of in ondernemingsplannen nog algemene **instructies** kunnen worden ingeschreven zoals bij de beheersovereenkomsten het geval is (bv. tijdens voorbije legislaturen inzake duurzaam aankopen). De SERV vraagt in elk geval dat de ondernemingsplannen tot stand komen in goed overleg tussen de politiek verantwoordelijken en de top van de administratie.
- De beheerscyclus volgt de logica van de beleidscyclus. Het eerste ondernemingsplan (het meerjarig ondernemingsplan) bevat een strategische meerjarencomponent naar analogie met de beleidsnota en wordt voor advies voorgelegd aan de **Inspectie van Financiën**. De ondernemingsplannen van de volgende jaren zijn een

jaarlijkse update en bijsturing hiervan naar analogie met de beleidsbrieven en worden enkel ter kennisgeving aan de Inspectie van Financiën bezorgd. De SERV pleit ervoor om nader te bekijken of ook de jaarlijkse ondernemingsplannen niet voor advies aan de Inspectie van Financiën moeten worden voorgelegd. Op die manier kan de budgettaire voortgang van de ondernemingsplannen in een ruimer kader worden geanalyseerd en desgevallend tijdig bijgestuurd.

- De memorie van toelichting zegt niets over de **actieve openbaarmaking** van de ondernemingsplannen. De SERV vindt dit essentieel gelet op de plaats en betekenis van de ondernemingsplannen in de beleidscyclus. De Raad vraagt dan ook dat de bestaande situatie wordt voort gezet door publicatie van alle ondernemingsplannen op een centrale website van de Vlaamse overheid².
- Het voorontwerp lijkt in art. 3 geen rekening te houden met de specifieke situatie van de VREG (de onafhankelijke regulator voor de elektriciteits- en de gasmarkt, opgericht als EVA), waarvoor in de Europese elektriciteits- en gasrichtlijnen strikte onafhankelijkheidsvereisten zijn vastgelegd³. Die laten niet toe dat de Vlaamse regering voor de VREG zou tussenkomen in de inhoud, opmaak of vaststelling van het **ondernemingsplan van de VREG**.
- Het ondernemingsplan 2015 wordt ten laatste op 31 maart 2015 vastgesteld zodat de resultaten van de **kerntakenplannen** er een plaats in kunnen krijgen. Zoals gesteld in zijn advies van 15 december 2014⁴, vindt de SERV het essentieel dat de uitwerking en implementatie van de kerntakenplannen in samenspraak met de stakeholders gebeurt en goed zicht wordt gehouden op de effecten op het terrein voor de doelgroepen. De SERV vraagt daarom dat de Vlaamse regering op korte termijn meer gedetailleerd aangeeft hoe die verdere betrokkenheid zal gebeuren. Voor de beleidsdomeinen die voor de sociale partners belangrijk zijn, vraagt de SERV dat hierover overleg in VESOC mogelijk is.
- Het wijzigingsdecreet zou **retroactief** in werking treden op 1 januari 2015 (art. 12). In het voorontwerp is tevens voorzien dat het ondernemingsplan voor het jaar 2015 ten laatste op 31 maart 2015 wordt vastgesteld door de Vlaamse Regering of raad van bestuur in samenspraak met de Vlaamse Regering. Ondernemingsplannen bestaan vandaag ook al, maar krijgen door het decreet een andere rol en invulling. Bijgevolg is de vraag of de ondernemingsplannen die nu worden voorbereid reeds zullen (kunnen) beantwoorden aan die nieuwe rol en invulling. Wellicht is dat het geval gelet op de nota die Vlaamse Regering terzake op 5 december 2014 goedkeurde (nota 'Opvolging van doelstellingen in de regeerperiode 2014-2019') waarin de nieuwe richtlijnen werden opgenomen. In het andere geval kan het decreet moeilijk retroactief in werking treden.

² nu <http://www.bestuurszaken.be/beheersinstrumenten>

³ Zie <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-over-de-vreg> , zie tevens <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-deugdelijk-bestuur-de-vlaamse-publieke-sector>.

⁴ <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-beleidsnota-algemeen-regeringsbeleid>

Wat de taakverdeling tussen departementen en agentschappen betreft

- De SERV vindt het positief dat er in het voorontwerp **criteria** worden vooropgesteld, zowel om taken van beleidsuitvoering toe te vertrouwen aan intern of extern verzelfstandigde agentschappen, als om beleidsondersteunende taken toe te vertrouwen aan intern verzelfstandigde agentschappen of publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen of om taken van beleidsuitvoering toe te vertrouwen aan de departementen.
- Het nieuwe art. 4 §3 stelt dat er “per **homogeen** beleidsdomein tussen de minister, het departement en de verzelfstandigde agentschappen een structurele samenspraak en samenwerking uitgebouwd, met het oog op de optimale realisatie van de beleidsdoelstellingen, en met respect voor ieders taakstelling en verantwoordelijkheid. Vanuit hun taakstelling leveren de departementen en agentschappen beleidsgerichte input.” De Raad meent dat deze samenspraak en samenwerking niet enkel nodig is voor homogene beleidsdomeinen, maar ook voor niet-homogene beleidsdomeinen maar dan op niveau van een beleidsveld.
- De SERV pleit er verder voor om het principe van structurele samenspraak en samenwerking te concretiseren door per beleidsdomein een aantal belangrijke **samenwerkingsprojecten** te omschrijven en af te bakenen, waarbij voor elk project de betrokken overheidsinstanties worden benoemd en de rollen worden afgebakend. Op die manier krijgt het principe een effectieve invulling. Dit sluit aan bij de door de Vlaamse regering aangekondigde wettelijke basis voor tijdelijke projectorganisaties en politiek-ambtelijke projectgroepen onder toezicht van ministeriële comités.

Wat de afname van gemeenschappelijke dienstverlening betreft

- Ook hier vindt de SERV het positief dat er **criteria** zullen gebruikt worden voor de toepassing in de praktijk van de ruimere mogelijkheid om afname van gemeenschappelijke dienstverlening voor de intern verzelfstandigde agentschappen en de extern verzelfstandigde agentschappen te verplichten. Met name wordt (in de memorie van toelichting) gesteld dat er steeds een kosten-batenanalyse aan moet voorafgaan (het begrotingsakkoord spreekt van “een geloofwaardige, rationele en becijferde kosten-batenanalyse) en dat de kwaliteit van de dienstverlening moet gegarandeerd blijven.
- Terzake is de SERV tevens van oordeel dat de efficiëntie en de kwaliteit van de gemeenschappelijke dienstverlening kan worden versterkt indien wordt voorzien in **overlegmechanismen** waarin afnemers van de diensten een rol krijgen toebedeeld.

‘Tweede fase’

In een **tweede fase** (‘herdenken van het BBB-model, cf. regeerakkoord’) worden meerdere andere aanpassingen gepland, waaronder de uitklaring van de verschillen tussen de entiteitsvormen, hun taakstelling en de verzelfstandigingscriteria die momenteel opgenomen zijn in het kaderdecreet en daaraan ook gekoppeld de toepassingsgebieden, de rol van de beleidsdomeinen, en vormgeving van tijdelijke projectorganisaties en politiek-ambtelijke projectgroepen onder toezicht van ministeriële comités. De

SERV vraagt dat daarbij wordt rekening gehouden met zijn voormelde adviezen van 22 januari 2014 en 15 december 2014.

Tot slot

Tot slot wenst de SERV zijn waardering uit te drukken voor de **volledigheid en kwaliteit van het adviesdossier** dat aan de Raad werd overgemaakt. De toevoeging van een gecoördineerde versie van het decreet waarin de voorgestelde wijzigingen zijn verwerkt is een voorbeeld dat tot navolging strekt.

Wij hopen, mevrouw de minister, u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Caroline Copers
voorzitter

VOORONTWERP VAN DECREET
van 13 februari 2015



Voorontwerp van decreet tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, wat betreft de organisatie van de beleidsuitvoering en de beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen en de gemeenschappelijke dienstverlening

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. Artikel 4 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, gewijzigd bij het decreet van 16 maart 2012, wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 4. §1. De beleidsondersteunende taken worden toevertrouwd aan de departementen.

In afwijking van het eerste lid kunnen beleidsondersteunende taken toevertrouwd worden aan intern verzelfstandigde agentschappen of publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen als dat de kostenefficiëntie van de beleids- en beheerscyclus van dat beleidsveld verhoogt.

§2. Taken van beleidsuitvoering worden toevertrouwd aan intern of extern verzelfstandigde agentschappen als voldaan is aan de volgende cumulatieve voorwaarden:

- 1° voldoende massa uitvoeringstaken voor het verzelfstandigd agentschap;
- 2° meetbaarheid van de door het verzelfstandigde agentschap te leveren producten of diensten;
- 3° reële mogelijkheid tot aansturing van het verzelfstandigd agentschap op grond van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit;
- 4° reëel invulbare informatierelatie.

In afwijking van het eerste lid kunnen taken van beleidsuitvoering toevertrouwd worden aan de departementen als dat de kostenefficiëntie van de beleids- en beheerscyclus van dat beleidsveld verhoogt.

§3. Per homogeen beleidsdomein wordt tussen de minister, het departement en de verzelfstandigde agentschappen een structurele samenspraak en samenwerking uitgebouwd, met het oog op de optimale realisatie van de beleidsdoelstellingen, en met respect voor ieders taakstelling en verantwoordelijkheid. Vanuit hun taakstelling leveren de departementen en agentschappen beleidsgerichte input.”

Art. 3. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 22 november 2013, wordt een artikel 5/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“ Art. 5/1. §1. Voor de departementen en intern verzelfstandigde agentschappen stelt de Vlaamse Regering, op voorstel van het hoofd van het departement of intern verzelfstandigd agentschap, een ondernemingsplan vast. Daarnaast wordt ook een jaarrapport over de uitvoering van het ondernemingsplan opgemaakt.

Voor de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen stelt de raad van bestuur, in samenspraak met de Vlaamse Regering, een ondernemingsplan vast. Daarnaast wordt ook een jaarrapport over de uitvoering van het ondernemingsplan opgemaakt.

§2. Het jaarlijkse ondernemingsplan omvat onder meer de beleids- en beheersdoelstellingen, zowel meerjarig als voor het komende jaar, en de operationele vertaling ervan.

§3. Het ondernemingsplan voor het lopende kalenderjaar wordt uiterlijk op 31 januari van dat jaar vastgesteld.

In afwijking van het eerste lid wordt het eerste ondernemingsplan van een regeerperiode uiterlijk op 31 maart van het jaar, waarop het ondernemingsplan betrekking heeft, vastgesteld.

Het jaarrapport over de uitvoering van het ondernemingsplan wordt uiterlijk op 31 januari van het volgende jaar vastgesteld.

§4. De Vlaamse Regering bepaalt de inhoud, vorm, modaliteiten, opvolging en evaluatie van de ondernemingsplannen.

§5. Als bij het verstrijken van een ondernemingsplan geen nieuw ondernemingsplan in werking is getreden, blijft het bestaande ondernemingsplan van toepassing tot op het ogenblik dat het nieuwe ondernemingsplan in werking treedt.

§6. In afwijking van paragraaf 1, tweede lid stelt de raad van bestuur van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt het ondernemingsplan vast.

§7. In afwijking van paragraaf 2 omvat het jaarlijkse ondernemingsplan van de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn onder meer de beleids- en beheersdoelstellingen voor het komende jaar, en de operationele vertaling ervan."

Art. 4. Artikel 8 en 9 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 12 december 2008, worden opgeheven.

Art. 5. In artikel 10, §4, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede " 8,9," opgeheven.

Art. 6. In hoofdstuk IV, afdeling 3, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 23 juni 2006, 22 december 2006, 27 april 2007, 12 december 2008, 19 december 2008 en 22 november 2013, wordt onderafdeling 2, die bestaat uit artikel 14 tot en met 16, opgeheven.

Art. 7. In artikel 23 van hetzelfde decreet, vervangen bij het decreet van 27 april 2007 en gewijzigd bij de decreten van 19 december 2008 en 22 november 2013, worden de woorden "de beheersovereenkomst" telkens vervangen door de woorden "het ondernemingsplan".

Art. 8. Artikel 26 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

" Art. 26. De Vlaamse Regering kan publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, rekening houdend met hun autonomie in het dagelijks functioneren, verplichten om gemeenschappelijke dienstverlening af te nemen zoals vastgesteld door de Vlaamse Regering of om verzekeringen aan te gaan bij een of meer door de Vlaamse Regering aan te wijzen instellingen."

Art. 9. In artikel 36 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt het eerste lid vervangen door wat volgt:

" De Vlaamse Regering houdt een volledig en geactualiseerd overzicht bij van alle intern en extern verzelfstandigde agentschappen, hun ondernemingsplannen en eventuele statuten, alsook van de ondernemingsplannen van de departementen" ;

2° in paragraaf 2, eerste lid, wordt de zinsnede "over de uitvoering van de beheersovereenkomsten" opgeheven.

Art. 10. Artikel 42 van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 12 december 2008, wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 42. De lopende beheersovereenkomsten worden ontbonden op de vaststellingsdatum van de ondernemingsplannen voor het jaar 2015 van de agentschappen in kwestie.

Het eindrapport betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst sinds de inwerkingtreding ervan, wordt uiterlijk op 31 maart 2015 vastgesteld overeenkomstig artikel 5/1, §1.

Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op de beheersovereenkomst van de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn."

Art. 11. Aan hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 22 november 2013, wordt een artikel 43 toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 43. De beheersovereenkomst van de Vlaamse Vervoermaatschappij- De Lijn die geldt op 31 december 2014, blijft onderworpen aan artikel 14 tot en met 16, zoals ze gelden op 31 december 2014."

Art. 12. Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2015.

Brussel, 13 februari 2015

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen,
Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.163/3
van 23 maart 2015

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, wat betreft de organisatie van de beleidsuitvoering en de beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen en de gemeenschappelijke dienstverlening’

Op 19 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, wat betreft de organisatie van de beleidsuitvoering en de beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen en de gemeenschappelijke dienstverlening’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 maart 2015.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: het kaderdecreet).

2.2. Vooreerst wordt met de bij artikel 2 van het ontwerp beoogde wijziging van het kaderdecreet een eerste stap gezet in de richting van de afschaffing van de feitelijk voorbijgestreefde organisatorische opdeling tussen beleidsondersteuning en beleidsuitvoering. Die beleidsondersteuning ligt, krachtens het kaderdecreet, in beginsel (uitzonderlijke gevallen niet te na gesproken)² nog bij de departementen, terwijl wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan,³ de taken van beleidsuitvoering aan de (intern en extern) verzelfstandigde agentschappen worden toevertrouwd.

2.3. Een tweede reeks met het ontwerp beoogde wijzigingen strekt ertoe, voor het merendeel van de verzelfstandigde agentschappen, de beheersovereenkomst af te schaffen en te vervangen door een jaarlijks ondernemingsplan en een jaarrapport over de uitvoering van dit ondernemingsplan. Ook voor de departementen zal er voortaan een jaarlijks ondernemingsplan en een jaarrapport over de uitvoering van dit ondernemingsplan moeten worden opgemaakt (artikelen 3 tot 7 en 9 tot 11 van het ontwerp).

Het jaarlijkse ondernemingsplan omvat onder meer de beleids- en beheersdoelstellingen, zowel meerjarig als voor het komende jaar, evenals de operationele vertaling ervan. Dit ondernemingsplan en het jaarrapport zullen voor de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen worden vastgesteld door de Vlaamse Regering, op voorstel van het hoofd van het departement of van het intern verzelfstandigd agentschap. Voor de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen stelt de raad van bestuur van het agentschap, in samenspraak met de Vlaamse Regering, het ondernemingsplan vast. In afwijking hiervan stelt de raad van bestuur van de (onafhankelijke) Vlaamse Regulator voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (hierna: VREG), opgericht onder de vorm van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap, zijn ondernemingsplan vast. Wat betreft enerzijds de VRT, die niet onder het toepassingsgebied van het kaderdecreet valt, en anderzijds De Vlaamse Vervoersmaatschappij – De Lijn (hierna: De Lijn), blijft de rechtsfiguur van de beheersovereenkomst behouden. Aangezien De Lijn ook onder het toepassingsgebied van het kaderdecreet valt, zal de raad van bestuur ervan, in samenspraak met de Vlaamse Regering, ook

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie artikel 4, § 1, tweede lid, van het kaderdecreet.

³ Zie artikel 4, § 2, van het kaderdecreet.

verplicht worden om, bijkomend, een jaarlijks ondernemingsplan en een jaarrapport vast te stellen. Het jaarlijks ondernemingsplan zal evenwel geen meerjarige component moeten bevatten. Voor de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen blijft de rechtsfiguur van de samenwerkingsovereenkomst behouden.

2.4. Tot slot voorziet artikel 8 van het ontwerp in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen ertoe te verplichten “rekening houdend met hun autonomie in het dagelijks functioneren, (...) gemeenschappelijke dienstverlening af te nemen zoals vastgesteld door de Vlaamse Regering of om verzekeringen aan te gaan bij één of meer door de Vlaamse Regering aan te wijzen instellingen”.

2.5. Met artikel 12 van het ontwerp wordt beoogd aan het aan te nemen decreet uitwerking te verlenen met ingang van 1 januari 2015.

BEVOEGDHEID

3. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds meermaals heeft opgemerkt, onder meer naar aanleiding van de totstandkoming van het kaderdecreet⁴ en van latere wijzigingen ervan⁵, komt het op grond van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ uitsluitend aan de regering toe om de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. Die bepaling staat er derhalve aan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de regering. Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe om taken op te dragen aan bepaalde diensten van de regering en zodoende in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten, wat hij nochtans doet met de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op diensten zonder rechtspersoonlijkheid, de Vlaamse ministeries, de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid.

De Raad van State kan niet anders dan deze adviespraktijk in herinnering te brengen.

⁴ Adv.RvS 33.992/3 van 5 november 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het kaderdecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1612/1, 89-90.

⁵ Zie onder meer adv.RvS 44.208/3 van 18 maart 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 12 december 2008 ‘houdende wijziging van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 inzake de beheersovereenkomsten, de interne controle en interne audit’, *Parl.St.* VI.Parl. 2007-08, nr. 1821/1, 27.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTArtikel 2

4. Met artikel 2 van het ontwerp wordt verkeerdelijk de indruk gewekt dat artikel 4 van het kaderdecreet volledig wordt vervangen, wat nochtans niet het geval is. De basisregels inzake de toewijzing van beleidsondersteunende taken en beleidsuitvoering blijven immers ongewijzigd. Enkel de gevallen waarin er mag worden afgeweken van de algemene regeling ondergaan wijziging. De decreetgever beoogt zodoende enkel artikel 4, § 1, tweede lid, artikel 4, § 2, tweede lid, en de laatste zin van artikel 4, § 3, van het kaderdecreet te vervangen; artikel 4, § 1, eerste lid, artikel 4, § 2, eerste lid, en artikel 4, § 3, eerste zin, van het kaderdecreet blijven ongewijzigd. Het verdient daarom aanbeveling om artikel 2 van het ontwerp als volgt te herformuleren:

“In artikel 4 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, gewijzigd bij het decreet van 16 maart 2012, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in de eerste paragraaf wordt het tweede lid vervangen door wat volgt: ‘In afwijking van het eerste lid (...)’;

2° in de tweede paragraaf wordt het tweede lid vervangen door wat volgt: ‘In afwijking van het eerste lid (...)’;

3° in de derde paragraaf wordt de laatste zin vervangen door wat volgt: ‘Vanuit hun taakstelling (...)’.”

5. In het ontworpen artikel 4, § 3, laatste zin, van het kaderdecreet dient het woord “agentschappen” te worden vervangen door de woorden “de verzelfstandigde agentschappen” (zie het (ontworpen) artikel 4, § 3, eerste zin, van het kaderdecreet).

6. Aangezien met de ontworpen regeling de bedoeling voorligt om de feitelijk voorbijgestreefde organisatorische opdeling tussen beleidsondersteuning (bevoegdheid die, juridisch beschouwd, nog bij de departementen zou moeten liggen) en beleidsuitvoering (bevoegdheid die in beginsel nog bij de verzelfstandigde agentschappen zou moeten liggen), geleidelijk aan af te schaffen, waarbij het ontworpen artikel 4 van het kaderdecreet slechts een eerste stap in die richting is, rijst de vraag of de decreetgever, naar analogie van de wijziging die hij, bij het decreet van 16 maart 2012 ‘houdende wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 wat betreft beleidsondersteunende taken binnen een intern verzelfstandigd agentschap’, in artikel 6, § 1, van het kaderdecreet aan de definitie van het begrip “intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid” heeft doorgevoerd, niet ook een gelijkaardige wijziging dient aan te brengen in artikel 10, § 1, van het kaderdecreet (wat de definitie van “intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid” betreft) en in artikel 11, § 2, 1°, van het kaderdecreet (wat de definitie van “extern verzelfstandigd agentschap” betreft).

Eenzelfde vraag rijst overigens nog met betrekking tot artikel 12 van het kaderdecreet aangezien er ook daar gewag wordt gemaakt van “de uitvoering van taken van beleidsuitvoering”.

Hierover om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Ik ga akkoord met uw suggestie om ook in de artikelen 10, § 1 en 11, § 2, 1° van het kaderdecreet te verwijzen naar artikel 4, § 1, tweede lid om de verhouding tussen de artikelen te verduidelijken.

Wat artikel 12 betreft meen ik dat de mogelijkheid van oprichting, deelname of vertegenwoordiging in andere rechtspersonen moet beperkt blijven tot taken van beleidsuitvoering en dat dit niet opportuun is wat taken van beleidsvoorbereiding betreft die door de publiekrechtelijke EVA zelf moeten worden uitgeoefend. Essentiële overheidstaken moeten bovendien door publiekrechtelijke rechtspersonen worden vervuld en de overheid kan niet op onbepaalde en algemene wijze afstand doen van bevoegdheden, inzonderheid in de mate dat die bevoegdheden beleidskeuzes impliceren.”

Het standpunt van de gemachtigde kan worden bijgetreden. Wat artikel 12 van het kaderdecreet betreft, dient evenwel omwille van de duidelijkheid in de tekst zelf van de betrokken bepaling te worden verduidelijkt dat het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap de uitvoering van de taken van beleidsondersteuning waarmee het wordt belast, niet kan overdragen aan de instellingen, verenigingen en ondernemingen die het opricht of waarin het deelneemt.

Artikel 3

7. De wijze waarop de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp is opgesteld, maakt het niet mogelijk te achterhalen of het nieuw in te voegen artikel 5/1 van het kaderdecreet dient te worden opgenomen aan het einde van hoofdstuk II van dat decreet, dan wel aan het begin van hoofdstuk III ervan. Dit artikel hoort thuis bij hoofdstuk II. Men herformulere de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp als volgt:

“Art. 3. In *hoofdstuk II* van hetzelfde decreet, *gewijzigd bij het decreet van 16 maart 2012*, wordt een artikel 5/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:”.

8. Het ontworpen artikel 5/1, § 1, van het kaderdecreet dient duidelijker te doen blijken dat het ondernemingsplan jaarlijks wordt vastgesteld en dat het jaarrapport over de uitvoering van het ondernemingsplan wordt opgemaakt door diegene die het ondernemingsplan vaststelt. Dit blijkt uit de memorie van toelichting, doch komt niet of toch minstens onvoldoende tot uiting in de tekst van het ontwerp zelf.

Om op dat punt meer duidelijkheid te verschaffen, herformulere men het ontworpen artikel 5/1, § 1, van het kaderdecreet als volgt:

“Art. 5/1. § 1. Voor de departementen en *de* intern verzelfstandigde agentschappen stelt de Vlaamse Regering, op voorstel van het hoofd van het departement of *het* intern

verzelfstandigd agentschap, *jaarlijks* een ondernemingsplan vast, *alsook* een jaarrapport over de uitvoering van dit ondernemingsplan.

Voor de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen stelt de raad van bestuur, in samenspraak met de Vlaamse Regering, *jaarlijks* een ondernemingsplan vast, *alsook* een *jaarrapport over de uitvoering van dit ondernemingsplan*.”

In het ontworpen artikel 5/1, § 2, van het kaderdecreet kan het woord “*jaarlijkse*” vervolgens achterwege worden gelaten.

9. De gemachtigde werd om toelichting gevraagd over wat wordt bedoeld met de woorden “in samenspraak met de Vlaamse Regering” in het ontworpen artikel 5/1, § 1, tweede lid, van het kaderdecreet. Het is namelijk onduidelijk of tussen de raad van bestuur van het publiekrechtelijk vormgegeven verzelfstandigd agentschap en de Vlaamse Regering een consensus moet worden gevonden, dan wel of de raad van bestuur het laatste woord heeft. De gemachtigde antwoordde:

“Samenspraak moet in de gewone betekenis van het woord worden opgevat als dialoog, overleg, onderhandeling. Het laatste woord blijft wel bij de raad van bestuur die het ondernemingsplan vaststelt bij de publiekrechtelijke EVA's. Het is een term die regelmatig in decreten gebruikt wordt (zie ook art. 4 kaderdecreet huidige versie).

Ook de regeringsafgevaardigden houden toezicht op de overeenstemming van de verrichtingen van het agentschap met het algemeen belang (waaronder de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering).”

Hierover dient duidelijkheid te worden verschaft in de memorie van toelichting door de woorden “in samenspraak met” nader toe te lichten. Dat geldt des te meer nu de begrippen waarnaar de gemachtigde verwijst (dialoog, overleg, onderhandeling) veelal een eigen (juridische) betekenis verkrijgen, terwijl het in dit geval finaal de bedoeling lijkt te zijn aan het ondernemingsplan, in tegenstelling tot de huidige beheersovereenkomst, het karakter van een eenzijdige rechtshandeling toe te kennen waarover uiteindelijk de raad van bestuur beslist, zij het in samenspraak met de Vlaamse Regering.

10. Het is voorts volstrekt onduidelijk welke de rechtsaard en rechtswaarde is van dat vast te stellen ondernemingsplan. Zal dat slechts richtinggevend zijn of ligt de bedoeling voor er verbindende kracht aan te verlenen waardoor ook de rechtsonderhorige is gebonden of waaraan hij rechten kan ontleen? Die vraag klemmt des te meer nu aan (de organen van) een openbare instelling zoals een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap in beginsel geen verordenende bevoegdheid kan worden toevertrouwd. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te

passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Veel zal derhalve afhangen van de vraag welke inhoud de regering aan die ondernemingsplannen wil geven (zie het ontworpen artikel 5/1, § 4). Zo rijst bijvoorbeeld de vraag, indien het ondernemingsplan tariefstructuren of kwaliteitseisen inzake de door het agentschap te verlenen openbare diensten omvat zoals dat thans het geval is met de beheersovereenkomsten (die overeenkomsten zijn waarop onder meer het burgerlijk recht van toepassing is zoals blijkt uit de huidige artikelen 14 en 15 van het kaderdecreet)⁶, of de rechtsonderhorige zich daarop zal kunnen beroepen, desgevallend als een beding ten behoeve van een derde. In ieder geval zullen de stellers van het ontwerp erop moeten toezien, wanneer zij de inhoud van het ondernemingsplan bepalen, dat de beginselen inzake delegatie worden geëerbiedigd.

11. Het ontworpen artikel 5/1, § 4, van het kaderdecreet bepaalt dat “[d]e Vlaamse Regering (...) de inhoud, vorm, modaliteiten, opvolging en evaluatie van de ondernemingsplannen [bepaalt]”. Gevraagd of het de bedoeling is dat de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om, naast de ondernemingsplannen, ook de inhoud, de vorm, enzovoort van de jaarrapporten te bepalen, antwoordde de gemachtigde:

“Het ontworpen artikel 5/1 § 4 bepaalt ‘De Vlaamse Regering bepaalt de inhoud, vorm, modaliteiten, opvolging en evaluatie van de ondernemingsplannen.’ De jaarrapporten vallen onder de term ‘opvolging van de ondernemingsplannen’. De nota aan de Vlaamse Regering van 5.12.2014 (VR 2014 0512 Doc 1241/1 bis) betreft o.m. de uitwerking van de monitoringstool die de entiteiten zal toelaten om de doelstellingen in de ondernemingsplannen op te volgen.”

Omwille van de rechtszekerheid dient in de memorie van toelichting te worden verduidelijkt wat de draagwijdte van de verleende machtiging is. Bovendien dient te worden gepreciseerd wat onder “modaliteiten” moet worden verstaan.

12. In het ontworpen artikel 5/1, § 6, van het kaderdecreet wordt aangegeven dat de raad van bestuur van de VREG, in afwijking van (het ontworpen) artikel 5/1, § 1, tweede lid, van dat decreet, het ondernemingsplan alleen vaststelt, en dus niet “in samenspraak met de Vlaamse Regering”. Deze afwijking vindt haar verantwoording in de onafhankelijke positie die de VREG als Vlaamse regulator van de elektriciteits- en gasmarkt dient te bekleden. Gevraagd of de raad van bestuur van de VREG dan ook alleen bevoegd is voor het opmaken van het jaarrapport over de uitvoering van het ondernemingsplan (hetgeen niet tot uiting wordt gebracht in het ontworpen artikel 5/1, § 6), antwoordde de gemachtigde:

“In de huidige tekst wordt enkel een uitzondering gemaakt voor de vaststelling van het ondernemingsplan VREG. Na navraag blijkt dat de VREG er evenwel ook voorstander van is om het jaarrapport te laten vaststellen door de raad van bestuur zonder samenspraak met de Vlaamse Regering. Dit ligt ook het meest in lijn met de Europese verplichtingen inzake de onafhankelijkheid van de energieregulator. Doel is de onafhankelijkheid te

⁶ Vergelijk met, wat de beheersovereenkomst tussen de Franse Gemeenschap en de RTBF betreft: Cass. 21 december 2000, AR C.99.0096.F, TVI / Radio-Télévision belge de la Communauté française en – zij het anders – RvS, 13 oktober 2008, nr. 187.032, Radio-Télévision belge de la Communauté française.

verzekeren. Er zou geen mogelijkheid mogen zijn dat de Vlaamse Regering instructies kan geven om de rapportering in één of andere zin aan te passen (eventueel te verbloemen). N.a.v. deze motivering zal de tekst van artikel 5/1 § 6 in die zin aangevuld worden.”

Het ontworpen artikel 5/1, § 6, van het kaderdecreet dient te worden aangepast in de door de gemachtigde aangegeven zin.

13. Het ontworpen artikel 5/1, § 7, van het kaderdecreet strekt ertoe te bepalen dat het jaarlijks ondernemingsplan van De Lijn geen meerjarige component dient te bevatten omdat De Lijn ook in de toekomst nog zal blijven werken met beheersovereenkomsten. De gemachtigde werd gevraagd of die bepaling niet aan duidelijkheid zou winnen wanneer ze als volgt wordt geredigeerd:

“§ 7. In afwijking van paragraaf 2, omvat het ondernemingsplan van de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn geen meerjarige beleids- en beheersdoelstellingen.”

De gemachtigde antwoordde:

“Uw voorstel van formulering is voor ons evenwaardig aan het huidige voorstel (waar eerder positief wordt geformuleerd wat het ondernemingsplan van De Lijn omvat).”

De afdeling Wetgeving van de Raad van State deelt die opvatting niet. Met het oog op duidelijkheid en rechtszekerheid is het beter uitdrukkelijk te bepalen dat het ondernemingsplan van De Lijn geen meerjarige doelstellingen bevat of moet bevatten.

Artikelen 4 en 6

14. In artikel 4 van het ontwerp schrijve men “De artikelen” in plaats van “Artikel”.

Een gelijkaardige opmerking geldt voor artikel 6 van het ontwerp.

Artikel 9

15. In artikel 9, 2°, van het ontwerp schrijve men “, over” in plaats van “over”.

Artikel 10

16. Men vervange het woord “agentschappen” door de woorden “verzelfstandigde agentschappen” in het ontworpen artikel 42, eerste lid, van het kaderdecreet.

17. Het is voorts onduidelijk wat precies wordt beoogd met het ontworpen artikel 42, tweede lid, van het kaderdecreet. De eerste paragraaf van het ontworpen artikel 5/1, § 1, van dat decreet heeft immers enkel betrekking op de opmaak van het jaarlijkse ondernemingsplan en van het jaarrapport over de uitvoering ervan, doch heeft geenszins betrekking op het opmaken van het eindrapport betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst sinds de inwerkingtreding

ervan. Bovendien is deze verwijzing in ieder geval niet allesomvattend, gelet op de bijzondere bepaling die voor de VREG wordt gecreëerd (ontworpen artikel 5/1, § 6, van het kaderdecreet).

Hierover om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde :

“Artikel 42, tweede lid sluit aan bij de ontbinding van de beheersovereenkomsten in het eerste lid. De modaliteiten worden bepaald inzake het eindrapport betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst (timing en bevoegde overheid die nu niet vermeld worden in het kaderdecreet bestuurlijk beleid).

De verwijzing naar het ontworpen artikel 5/1 § 1 van het kaderdecreet betreft niet meer dan de aanduiding van de entiteit die bevoegd is voor de opmaak van het eindrapport.

Aangezien de argumentatie van de VREG opgenomen [bij artikel 3] ook geldt voor het eindrapport betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst zal nog een uitzondering voor de VREG opgenomen worden.”

Rekening houdende met die toelichting, werd aan de gemachtigde voorgesteld het ontworpen artikel 42, tweede lid, van het kaderdecreet als volgt te redigeren:

“Het eindrapport betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst sinds de inwerkingtreding ervan wordt uiterlijk op 31 maart 2015 vastgesteld:

- hetzij door de Vlaamse Regering, op voorstel van het hoofd van het intern verzelfstandigd agentschap, voor wat de intern verzelfstandigde agentschappen betreft;

- hetzij door de raad van bestuur, in samenspraak met de Vlaamse Regering, voor wat de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen betreft;

- hetzij door de raad van bestuur, voor wat de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt betreft.”

De gemachtigde antwoordde het volgende:

“Ik ga akkoord met uw voorstel van formulering, hoewel ook een kortere formulering mogelijk lijkt via verwijzing nl. Het eindrapport (...) wordt (...) vastgesteld door de overheden vermeld in artikel 5/1, § 1 en § 6.”

Met het door de gemachtigde voorgestelde alternatief kan worden ingestemd met dien verstande dat de woorden “de overheden vermeld in artikel 5/1, § 1 en § 6” dienen te worden vervangen door de woorden “het orgaan dat met het vaststellen van het ondernemingsplan, respectievelijk het opmaken van het jaarrapport bedoeld in artikel 5/1, §§ 1 en 6, is belast”. Een raad van bestuur kan immers niet *an sich* als een overheid worden bestempeld.

Tot slot dient in het ontworpen artikel 42, derde lid, van het kaderdecreet het woord “beheersovereenkomst” te worden voorafgegaan door het woord “lopende”.

Artikel 11

18. Voor het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap De Lijn zal de lopende beheersovereenkomst van toepassing blijven en zullen er in de toekomst nog nieuwe beheersovereenkomsten kunnen worden gesloten. In het ontwerp wordt evenwel slechts bepaald, en dan nog louter bij wijze van overgangsregeling, dat de lopende beheersovereenkomst van De Lijn “die geldt op 31 december 2014, blijft onderworpen aan [de] artikel[en] 14 tot en met 16 [van het kaderdecreet], zoals ze gelden op 31 december 2014”. Er wordt in de memorie van toelichting bij het ontwerp wel vooropgesteld dat er in het oprichtingsdecreet van De Lijn een regeling betreffende de beheersovereenkomst zal worden opgenomen. Aan de gemachtigde werd gevraagd, enerzijds, waarom er niet voor wordt geopteerd om een aanpassing van het oprichtingsdecreet betreffende De Lijn, wat de beheersovereenkomst betreft, reeds mee te nemen in het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet en, anderzijds, welke de verantwoording is in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie om voor het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap De Lijn in een andere regeling te voorzien (behoud van de beheersovereenkomst) dan voor de andere publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, waarvoor de rechtsfiguur van de beheersovereenkomst komt te vervallen. De gemachtigde gaf daarover volgende toelichting:

“Van de entiteiten die onder het kaderdecreet ressorteren zal enkel De Lijn nog onder een regeling omtrent de beheersovereenkomsten ressorteren in het oprichtingsdecreet. Het ontwerpen van deze instellingsspecifieke regeling komt toe aan de minister die bevoegd is voor het toezicht op de Lijn en met wie de minister bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling in de Vlaamse administratie regelmatig overleg pleegt over de voortgang van de reglementering. Ik verwijs naar eenzelfde werkwijze die gevolgd werd bij het decreet van 22 november 2013 betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector en waarbij de sectoren het oprichtingsdecreet in overeenstemming brengen met dit decreet.

Wat de specifieke positie van De Lijn betreft verwijs ik naar de motivering die is opgenomen in de memorie van toelichting (artikel 3): De uitzondering die gemaakt wordt voor De Lijn valt te verklaren door de eigenheid van dit agentschap, dat belast is met zeer operationele taken en dat als het ware functioneert als een overheidsbedrijf (net als de VRT, dat evenwel buiten het toepassingsgebied van dit kaderdecreet valt). De eigenheid van De Lijn blijkt verder ook uit het feit dat het als enige agentschap niet onder het toepassingsgebied van Sectorcomité XVIII valt en uitsluitend werkt met contractuele personeelsleden (op de leidend ambtenaar na).”

De stellers van het ontwerp dienen erover te waken dat nog in een specifieke decretale regeling voor De Lijn wordt voorzien waarin duidelijk tot uitdrukking wordt gebracht dat de rechtsfiguur van de beheersovereenkomst voor de toekomst blijft behouden zonder dat dit beperkt wordt tot de lopende beheersovereenkomst.

Voorts rijst de vraag of de verstrekte toelichting waarom het behoud van de beheersovereenkomst beperkt blijft tot De Lijn, voldoende draagkrachtig is, ermee rekening houdende dat nog andere publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, zoals de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen in de sector van het beheer van de binnenwateren, zeer operationele taken verrichten en daarenboven de vorm aannemen van een naamloze vennootschap van publiek recht, zodat ook zij kunnen worden

beschouwd als een overheidsbedrijf. Het is twijfelachtig of enkel het (overblijvende) gegeven, namelijk dat De Lijn, met uitzondering van haar leidend ambtenaren die statutair tewerkgesteld zijn, personeelsleden in contractueel verband tewerkstelt (gegeven dat overigens historisch kan worden verklaard), voldoende pertinent en draagkrachtig is om het verschil in behandeling te verantwoorden.

Artikel 12

19. Met artikel 12 van het ontwerp wordt beoogd het aan te nemen decreet uitwerking te laten krijgen met ingang van 1 januari 2015. Er wordt derhalve terugwerkende kracht aan verleend. Het is bekend dat wetgevende handelingen in de regel geen terugwerkende kracht kunnen hebben. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.⁷ Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.⁸

20. Om toelichting gevraagd welke de verantwoording is voor de aan het aan te nemen decreet verleende terugwerkende kracht, verschafte de gemachtigde volgende toelichting:

“De terugwerkende kracht kan voor de 3 regelingen die opgenomen zijn in het decreet als volgt verantwoord worden:

- Uitbreiding afname gemeenschappelijke dienstverlening: de verplichte aansluiting bij de vzw sociale dienst voor het Vlaams overheidspersoneel van een aantal agentschappen met rechtspersoonlijkheid die plaatsvond met ingang van 1 januari 2015 wordt decretaal onderbouwd.

- De opheffing van het organisatorische onderscheid tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering: dit principe moet van toepassing zijn op de fusieoperaties die beslist werden in het regeerakkoord 2014-2019 en vanaf 1 januari 2015 uitwerking kunnen hebben.

- Regeling van de ondernemingsplannen: de ondernemingsplannen moeten uiterlijk 31 maart 2015 worden vastgesteld maar met de datum 1 januari 2015 wordt ook

⁷ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4.

⁸ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1. Vgl. GwH 13 juni 2013, nr. 87/2013, B.7 (waar de term “buitengewone” in plaats van “uitzonderlijke” is gehanteerd).

de voorbereidende procedure (en deze van administratieve- en begrotingscontrole) gedekt.”

21. In zoverre met de retroactiviteit wordt beoogd bestaande toestanden te regulariseren waarvoor geen decretale grondslag voorhanden was vóór de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet (en eventueel het regulariseren van reglementaire bepalingen die zonder rechtsgrond zijn aangenomen), dan dient voor de beoogde retroactiviteit zoals *sub* 19 is aangegeven, een afdoende verantwoording te worden verschaft waaruit blijkt dat de terugwerkende kracht onontbeerlijk is met het oog op de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. De afdeling Wetgeving ziet in dit geval een dergelijke verantwoording niet.

In zoverre met de retroactiviteit wordt beoogd om rechtssubjecten ertoe te verplichten een bepaalde handeling te stellen vóór de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet, dient te worden vastgesteld dat de ontworpen regeling zich niet tot retroactiviteit leent. Immers, op het ogenblik dat de handeling volgens de ontworpen retroactieve bepaling had moeten worden gesteld, bestond daartoe geen enkele verplichting en moest die handeling dus niet worden gesteld. Dergelijke verplichting kan niet achteraf worden opgelegd. Een bepaling die ertoe strekt voor de Vlaamse Regering in de mogelijkheid te voorzien om publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen ertoe te verplichten “rekening houdend met hun autonomie in het dagelijks functioneren, (...) gemeenschappelijke dienstverlening af te nemen zoals vastgesteld door de Vlaamse Regering of om verzekeringen aan te gaan bij één of meer door de Vlaamse Regering aan te wijzen instellingen”, leent zich niet tot retroactieve werking. Zonder die ontworpen decretale bepaling was en is het deze verzelfstandigde organisaties tot op de dag van de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet – zulkis precies op grond van de hen bij decreet gewaarborgde autonomie – toegestaan, zonder dat zij ertoe konden worden verplicht, zich al dan niet aan te sluiten bij de vzw sociale dienst voor het Vlaams overheidspersoneel. Tot op de dag van de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet konden en kunnen zij derhalve *zelfstandig* beslissen of zij bepaalde diensten in eigen beheer verzorgen (bijvoorbeeld door binnen de eigen organisatie een sociale dienst op te richten), dan wel die diensten af te nemen van een door hen opgerichte dochteronderneming of, nog, de betrokken dienstverlening, met inachtneming van de regelgeving inzake overheidsopdrachten, uit te besteden aan een door hen aan te duiden dienstverlener.

Een gelijkaardige opmerking geldt voor de “plicht” om vooraleer het aan te nemen decreet in werking treedt, een ondernemingsplan op te stellen.

De beoogde retroactieve werking dient dan ook achterwege te worden gelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 4 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003, gewijzigd bij het decreet van 16 maart 2012, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt het tweede lid vervangen door wat volgt:

“In afwijking van het eerste lid kunnen beleidsondersteunende taken toevertrouwd worden aan intern verzelfstandigde agentschappen of publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen als dat de kostenefficiëntie van de beleids- en beheerscyclus van dat beleidsveld verhoogt.”;

2° in paragraaf 2 wordt het tweede lid vervangen door wat volgt:

“In afwijking van het eerste lid kunnen taken van beleidsuitvoering toevertrouwd worden aan de departementen als dat de kostenefficiëntie van de beleids- en beheerscyclus van dat beleidsveld verhoogt.”;

3° in paragraaf 3 wordt de zin “Vanuit hun taakstelling inzake beleidsuitvoering leveren de agentschappen beleidsgerichte input.” vervangen door de zin “Vanuit hun taakstelling leveren de departementen en de verzelfstandigde agentschappen beleidsgerichte input.”.

Art. 3. Aan hoofdstuk II van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 16 maart 2012, wordt een artikel 5/1 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 5/1. §1. Voor de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen stelt de Vlaamse Regering, op voorstel van het hoofd van het departement of het intern verzelfstandigd agentschap, jaarlijks een ondernemingsplan vast, alsook een jaarrapport over de uitvoering van dit ondernemingsplan.

Voor de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen stelt de raad van bestuur, in samenspraak met de Vlaamse Regering, jaarlijks een ondernemingsplan vast, alsook een jaarrapport over de uitvoering van dit ondernemingsplan.

§2. Het ondernemingsplan omvat onder meer de beleids- en beheersdoelstellingen, zowel meerjarig als voor het komende jaar, en de operationele vertaling ervan.

§3. Het ondernemingsplan voor het lopende kalenderjaar wordt uiterlijk op 31 januari van dat jaar vastgesteld.

In afwijking van het eerste lid wordt het eerste ondernemingsplan van een regeerperiode uiterlijk op 31 maart van het jaar, waarop het ondernemingsplan betrekking heeft, vastgesteld.

Het jaarrapport over de uitvoering van het ondernemingsplan wordt uiterlijk op 31 januari van het volgende jaar vastgesteld.

§4. De Vlaamse Regering bepaalt de inhoud, vorm, modaliteiten, opvolging en evaluatie van de ondernemingsplannen.

§5. Als bij het verstrijken van een ondernemingsplan geen nieuw ondernemingsplan in werking is getreden, blijft het bestaande ondernemingsplan van toepassing tot op het ogenblik dat het nieuwe ondernemingsplan in werking treedt.

§6. In afwijking van paragraaf 1, tweede lid, stelt de raad van bestuur van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt het ondernemingsplan en jaarrapport vast.

§7. In afwijking van paragraaf 2 omvat het jaarlijkse ondernemingsplan van de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn geen meerjarige beleids- en beheersdoelstellingen.”.

Art. 4. Artikel 8 en 9 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 12 december 2008, worden opgeheven.

Art. 5. In artikel 10 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° paragraaf 1 wordt vervangen door wat volgt:

“§1. Met behoud van de toepassing van artikel 4, §1, tweede lid, zijn intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid rechtspersonen die belast worden met taken van beleidsuitvoering, die onderworpen zijn aan het gezag van de Vlaamse Regering maar beschikken over operationele autonomie zoals bedoeld in artikel 7.”;

2° in paragraaf 4 wordt de zinsnede “8, 9,” opgeheven.

Art. 6. In artikel 11, §2, van hetzelfde decreet wordt punt 1° vervangen door wat volgt:

“1° met behoud van de toepassing van artikel 4, §1, tweede lid, door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest wordt opgericht voor het vervullen van taken van beleidsuitvoering, of waarin die overheden met dat doel participeren;”.

Art. 7. Aan artikel 12 van hetzelfde decreet wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap kan de uitvoering van de taken van beleidsondersteuning waarmee het belast wordt niet overdragen aan de instellingen, verenigingen en ondernemingen die het opricht of waarin het deelneemt of vertegenwoordigd is.”.

Art. 8. In hoofdstuk IV, afdeling 3, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 23 juni 2006, 22 december 2006, 27 april 2007, 12 december 2008, 19 december 2008 en 22 november 2013, wordt onderafdeling 2, die bestaat uit artikel 14 tot en met 16, opgeheven.

Art. 9. In artikel 23 van hetzelfde decreet, vervangen bij het decreet van 27 april 2007 en gewijzigd bij de decreten van 19 december 2008 en 22 november 2013, worden de woorden "de beheersovereenkomst" telkens vervangen door de woorden "het ondernemingsplan".

Art. 10. Artikel 26 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 26. De Vlaamse Regering kan publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, rekening houdend met hun autonomie in het dagelijks functioneren, verplichten om gemeenschappelijke dienstverlening af te nemen zoals vastgesteld door de Vlaamse Regering of om verzekeringen aan te gaan bij een of meer door de Vlaamse Regering aan te wijzen instellingen."

Art. 11. In artikel 36 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt het eerste lid vervangen door wat volgt:

"De Vlaamse Regering houdt een volledig en geactualiseerd overzicht bij van alle intern en extern verzelfstandigde agentschappen, hun ondernemingsplannen en eventuele statuten, alsook van de ondernemingsplannen van de departementen";

2° in paragraaf 2, eerste lid, wordt de zinsnede ", over de uitvoering van de beheersovereenkomsten" opgeheven.

Art. 12. Artikel 42 van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 12 december 2008, wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 42. De lopende beheersovereenkomsten worden ontbonden op de vaststellingsdatum van de ondernemingsplannen voor het jaar 2015 van de verzelfstandigde agentschappen in kwestie.

Het eindrapport betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst sinds de inwerkingtreding ervan, wordt uiterlijk op 31 maart 2015 vastgesteld door het orgaan dat met het vaststellen van het ondernemingsplan, respectievelijk het opmaken van het jaarrapport, vermeld in artikel 5/1, §1 en §6, is belast.

Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op de lopende beheersovereenkomst van de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn."

Art. 13. Aan hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 22 november 2013, wordt een artikel 43 toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 43. De beheersovereenkomst van de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn die geldt op 31 december 2014, blijft onderworpen aan artikel 14 tot en met 16, zoals ze gelden op 31 december 2014."

Art. 14. Dit decreet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2015, met uitzondering van artikel 10 dat in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Brussel, 3 april 2015.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen,
Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS