



Vlaams
Parlement

ingediend op **336** (2014-2015) – Nr. 3
5 juni 2015 (2014-2015)

Verslag

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Inburgering en Stedenbeleid
uitgebracht door Nadia Sminate

over het 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

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Mercedes Van Volcem.

Vaste leden:

mevrouw Sofie Joosen, de heren Bert Maertens, Marius Meremans, Willy Segers,
mevrouw Nadia Sminate, de heer Peter Wouters;
de heren Bart Dochy, Michel Doomst, Ward Kennes, Koen Van den Heuvel;
de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Mercedes Van Volcem;
de heer Kurt De Loor, mevrouw Els Robeyns;
mevrouw Ingrid Pira.

Plaatsvervangers:

de heer Björn Anseeuw, mevrouw Vera Celis, de heer Jan Hofkens, mevrouw Lies Jans,
de heren Kris Van Dijck, Karim Van Overmeire;
mevrouw Caroline Bastiaens, de heer Jan Durnez, mevrouw Martine Fournier, de heer Joris Poschet;
mevrouw Lydia Peeters, de heer Bart Somers;
de dames Yasmine Kherbache, Ingrid Lieten;
de heer Bart Caron.

Toegevoegde leden:

de heer Chris Janssens;
de heer Christian Van Eyken.

Documenten in het dossier:

336 (2014-2015) – Nr. 1: Ontwerp van decreet
– Nr. 2: Amendement

INHOUD

1. Toelichting door Liesbeth Homans, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding	4
1.1. Situering	4
1.2. Gevolgen voor de Vlaamse overheid	4
2. Algemene bespreking	5
3. Artikelsgewijze bespreking	6
4. Eindstemming	7
Tekst aangenomen door de commissie.....	8

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid besprak op 2 juni 2015 het 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.

1. Toelichting door Liesbeth Homans, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

1.1. Situering

Het ontwerp van decreet betreft een wijziging van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003, dat de krachtlijnen en de principes van de organisatiestructuur van de Vlaamse overheid regelt. Het gaat om een uitvoering van het regeerakkoord voor wat de bestuurlijke organisatie van de Vlaamse overheid betreft.

Een eerste belangrijke wijziging is het verminderen van de planlasten die gepaard gaan met het opstellen en opvolgen van de jaarlijkse ondernemingsplannen. Het regeerakkoord bepaalt dat, behalve voor de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie (VRT) en De Lijn, de management- en beheersovereenkomsten worden afgeschaft en geïntegreerd in de jaarlijkse of meerjarige ondernemingsplannen die een operationele vertaling zijn van de doelstellingen in de beleidsnota en beleidsbrieven.

Het model 'Beter Bestuurlijk Beleid' wordt herdacht. De Vlaamse overheid zal gaan functioneren als een holdingstructuur, met operationele entiteiten die een zekere autonomie hebben in hun dagelijks functioneren, en met een moedermaatschappij (de Vlaamse Regering) die de gemeenschappelijke dienstverlening bepaalt en beslist door wie ze wordt uitgevoerd. Bedoeling is om tot meer efficiëntie bij de Vlaamse overheid te komen.

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

Zoals voorzien in het Vlaamse regeerakkoord zal het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid opgaan in een ruimer bestuursrechtsdecreet. Dit zal echter nog de nodige tijd vergen.

1.2. Gevolgen voor de Vlaamse overheid

Met uitzondering van De Lijn en de VRT worden de management- en beheersovereenkomsten geschrapt en de ondernemingsplannen opgewaardeerd. Voor De Lijn staat in het regeerakkoord expliciet dat er nog een beheersovereenkomst moet worden opgesteld. De VRT valt buiten het toepassingsgebied van het kaderdecreet.

Om het strategische aspect van de management- en beheersovereenkomsten niet verloren te laten gaan, wordt in het eerste ondernemingsplan van een regeerperiode een meerjarige component opgenomen.

Om het holdingmodel uit het regeerakkoord te realiseren, wordt een juridische kapstok gecreëerd voor de verplichting tot afname van gemeenschappelijke dienstverlening voor de extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's) met rechtspersoonlijkheid en de intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's) met rechtspersoonlijkheid. Het betreft gemeenschappelijke dienstverlening op het vlak van bedrijfsvoering inzake personeel, organisatieontwikkeling, informatiebeheer, infor-

matie- en communicatietechnologie, overheidsopdrachten en aankoop, vastgoed en facilitair beheer, financiën en communicatie, evenals juridische dienstverlening.

Het verdwijnen van het onderscheid tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering is niet nieuw. Het kreeg reeds aanzetten tijdens de vorige Vlaamse Regering. 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.

Door de vele aangekondigde fusies en het evolueren naar een holdingmodel impliceert het regeerakkoord dat de entiteiten van de Vlaamse overheid voortaan allemaal potentieel de taken in verband met beleidsondersteuning en beleidsuitvoering kunnen opnemen. De uitzonderlijke status van uitvoeringscapaciteit bij departementen en beleidsondersteuning bij agentschappen wordt dus verlaten.

De minister besluit dat met dit ontwerp van decreet een goede stap wordt gezet in de richting van een holdingmodel. Positief is eveneens dat de Vlaamse overheid meer zal inzetten op gemeenschappelijke dienstverlening. In het verleden kregen vooral de beheersovereenkomsten van De Lijn en de VRT veel aandacht in het Vlaams Parlement. Hun beheersovereenkomsten zijn vrijgesteld van het toepassingsgebied van dit ontwerp van decreet zodat het parlement hiervoor dezelfde rol als in het verleden kan opnemen.

2. Algemene bespreking

Marnic De Meulemeester ziet als eerste belangrijk punt de schrapping van de beheersovereenkomst en de vervanging ervan door het ondernemingsplan, dit in uitvoering van het regeerakkoord. Op die manier kunnen de administratieve planlasten worden verminderd. Tweede element is het versterken van de gemeenschappelijke dienstverlening en de evolutie naar het holdingmodel. De kwaliteit van de dienstverlening moet wel gegarandeerd blijven. Ten derde wordt de organisatorische opdeling tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering verder losgelaten. Er zullen hiervoor duidelijke criteria worden vooropgesteld.

Open Vld vindt dit ontwerp van decreet een goede eerste stap in de richting van meer efficiëntie en minder planlasten bij de Vlaamse overheid. Bij de uitvoering moet er zoveel als mogelijk gecentraliseerd worden in de richting van het holdingmodel. Een volgende stap moet de hertekening van het model van het Beter Bestuurlijk Beleid zijn.

Bert Maertens denkt dat dit ontwerp van decreet op een breed draagvlak kan rekenen. De gemeenschappelijke dienstverlening en de planlastvermindering door het afschaffen van de beheersovereenkomsten en de vervanging door de ondernemingsplannen, zijn positieve evoluties. Het ondernemingsplan met zijn meerjarige component blijft over als aansturingsinstrument en als basis voor de planning en de evaluatie van de leidend ambtenaren.

Hoe kan het Vlaams Parlement de uitvoering van de ondernemingsplannen controleren? Het is nu al mogelijk dat het Vlaams Parlement bij de bespreking van de beleidsnota bij het begin van de regeerperiode of jaarlijks bij de bespreking van een beleidsbrief in een motie aangeeft wat essentieel is om op te nemen in het ondernemingsplan. Men zou de controlerende rol van het parlement nog extra kunnen benadrukken. Vandaar wordt in een amendement voorgesteld dat uiterlijk

een maand na de vaststelling van de ondernemingsplannen en de jaarrapporten, de Vlaamse Regering deze bezorgt aan het Vlaams Parlement. In het verleden werden vooral twee beheersovereenkomsten fel besproken, namelijk die van De Lijn en de VRT. Dat blijft ook in de toekomst zo. Over de andere beheersovereenkomsten werden er nauwelijks tussenkomsten gehouden.

Michel Doomst merkt op dat zijn fractie al ruim tien jaar stelt dat beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Het was artificieel om daar veel scheidingslijnen tussen te trekken.

De afname van gemeenschappelijke diensten kan voortaan worden verplicht. Tot nu toe was die afname beperkt tot het aangaan van verzekeringen. Volgens de memorie van toelichting moet men nog vaststellen om welk soort dienstverlening het gaat en zal er steeds een kosten-batenanalyse aan voorafgaan. Is het al bekend om welke dienstverlening het gaat?

De beheersovereenkomsten worden opgeheven en geïntegreerd in de ondernemingsplannen. Dit kan moeilijk los worden gezien van de eveneens in het regeerakkoord voorziene opmaak van kerntakenplannen. Volgens de memorie van toelichting wordt het ondernemingsplan ten laatste op 31 maart vastgesteld zodat de resultaten van het kerntakenplan er een plaats in kunnen krijgen. Momenteel is nog weinig geweten over de kerntakenplannen. Kan de minister hierover wat meer uitleg geven?

Els Robeyns stelt vast dat dit ontwerp van decreet als een eerste stap wordt voorgesteld. Belangrijk is dan te weten wat het vervolg is. Hervormingen moeten goed worden voorbereid en aan een evaluatie gekoppeld. Bovendien moet er overleg met de betrokken diensten aan voorafgaan. In hoeverre is dat voor de eerste fase gebeurd? Hoe zal dat worden aangepakt voor het vervolgtraject?

Ingrid Pira informeert eveneens naar de stand van zaken met betrekking tot de kerntakenplannen. Wat het overleg met de diensten betreft, verwijst ze naar een diensthofd die op haar blog een kritisch stuk schreef over de hervormingen. Het zou misschien goed zijn om het overleg met de diensten eens op een andere manier aan te pakken.

Minister *Liesbeth Homans* bevestigt dat het voorliggende ontwerp van decreet een goede eerste stap is in het voorgenomen hervormingstraject. De gerealiseerde planlastvermindering zal aanzienlijk zijn. Zij kan ook het door de heer Maertens aangekondigde amendement bijtreden.

Wat de gemeenschappelijke diensten betreft, gaat het momenteel om het boekhoudkantoor, het personeelsbeleid en de facilitaire dienstverlening. De Vlaamse Regering is er zich wel van bewust dat niet alle entiteiten exact dezelfde dienstverlening of materialen nodig hebben. Er wordt dus in een mogelijkheid van (gemotiveerde) afwijking voorzien, maar de standaard is wel om gemeenschappelijk af te nemen.

De kerntakenplannen zijn de bevoegdheid van de minister-president. Hij zal ten laatste op 30 juni eerstkomende de kerntakenplannen op de Vlaamse Regering agenderen.

3. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1 tot 10

De artikelen 1 tot 10 worden zonder opmerkingen aangenomen met 11 stemmen.

Artikel 11

Amendement nr. 1 voorgesteld door Bert Maertens, Ward Kennes, Mercedes Van Volcem, Ingrid Pira en Els Robeyns strekt ertoe een 1^o/1 in te voegen (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 336/2):

"1^o/1 aan paragraaf 1 wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Uiterlijk een maand na de effectieve vaststelling van de ondernemingsplannen en de jaarrapporten van de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, bezorgt de Vlaamse Regering deze aan het Vlaams Parlement.";"

Amendement nr. 1 wordt aangenomen met 11 stemmen.

Het aldus geamendeerde artikel 11 wordt aangenomen met 11 stemmen.

Artikel 12 tot 14

De artikelen 12 tot 14 worden zonder opmerkingen aangenomen met 11 stemmen.

4. Eindstemming

Het aldus geamendeerde 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, wordt aangenomen met 11 stemmen.

Mercedes VAN VOLCEM,
voorzitter

Nadia SMINATE,
verslaggever

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

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° aan paragraaf 1 wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Uiterlijk een maand na de effectieve vaststelling van de ondernemingsplannen en de jaarrapporten van de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, bezorgt de Vlaamse Regering deze aan het Vlaams Parlement.”;

3° 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.