

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



Zitting 2003-2004

10 februari 2004

ONTWERP VAN DECREET

**betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap
Waterwegen en Zeekanaal, naamloze vennootschap van publiek recht**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

2042 (2003-2004)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

REKENHOF

***Advies over het ontwerp van decreet
betreffende het publiekrechtelijk
vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap
Waterwegen en Zeekanaal, naamloze vennootschap
van publiekrecht***

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

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 9 februari 2004

INHOUD

	Blz.
Inleiding	4
1 Verzelfstandiging in twee agentschappen	4
2 Juridische aard van de beheersovereenkomst	5
3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement	5
3.1 Informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst	5
3.2 Meerjarige financiële engagements	6
4 Deelneming en filialisering	6
5 Kas-, schuld- en waarborgbeheer	6
6 Controlebevoegdheid van het Rekenhof	7
7 Begroting en rekeningen van het agentschap	8
8 Artikelsgewijze opmerkingen	8
9 Aanbevelingen	9

Inleiding

Op 26 januari 2004 heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof verzocht het ontwerp van decreet betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap *Waterwegen en Zeekanaal, naamloze vennootschap van publiekrecht* te onderzoeken.

Dit ontwerp van decreet wijzigt het decreet van 4 mei 1994 betreffende de naamloze vennootschap Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen.

Het agentschap Waterwegen en Zeekanaal zal, samen met het departement en de agentschappen *De Scheepvaart* en *Water en Zeewezen*, de taken binnen het beleidsveld Waterinfrastructuur en Zeewezen vervullen.

1 Verzelfstandiging in twee agentschappen

Het Rekenhof stelt vast dat er twee aparte entiteiten (*De Scheepvaart* en *Waterwegen en Zeekanaal*) worden opgericht.

Dit is nodig aangezien, samen met het voorliggende ontwerp van omvormingsdecreet, een ontwerp van decreet wordt ingediend dat de Dienst voor de Scheepvaart omzet in een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap (EVA) *De Scheepvaart*. Deze omzetting breidt het oorspronkelijke takenpakket van deze dienst uit met taken die ook in het takenpakket van het agentschap Waterwegen en Zeekanaal zitten. De beide agentschappen zullen dus hoofdzakelijk inhoudelijk dezelfde taken uitvoeren, zij het in een andere geografische omschrijving⁽¹⁾.

De argumentatie voor het handhaven van twee agentschappen belast met het beheer van de waterwegen, namelijk dat het onderscheid tussen *gegraven waterwegen* en *natuurlijke waterwegen* belangrijke gevolgen heeft voor de wijze waarop die waterwegen worden beheerd, is niet overtuigend. Immers, de toewijzing van de waterwegen aan de beide agentschappen vond niet volgens dat criterium plaats.

Ten slotte krijgt nog een derde agentschap (Water en Zeewezen) een rol in de territoriale verdeling van de werkgebieden van de agentschappen *De Scheepvaart* en *Waterwegen en Zeekanaal*.

Ook rijst de vraag of de voorgestelde verzelfstandiging in twee aparte agentschappen te verzoenen is met het principe van de één-loketfunctie⁽²⁾, het tegengaan van versnippering, een efficiënter beheer van de waterwegen⁽³⁾ en het mogelijke schaalvoordeel bij samenvoeging.

¹ De Scheepvaart staat in voor de Maas en het Albertkanaal, terwijl Waterwegen en Zeekanaal instaat voor het Scheldebekken.

² Op basis waarvan de (vroegere) administratie Waterwegen en Zeewezen taken en bevoegdheden aan de agentschappen *De Scheepvaart* en *Waterwegen en Zeekanaal* verliest.

³ Zie ook het briefadvies van de MiNa-Raad van 6 november 2003, vijfde aandachtspunt.

2 Juridische aard van de beheersovereenkomst

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen van 14 mei 2002⁽⁴⁾ en 24 juni 2003⁽⁵⁾ aangedrongen op duidelijkheid over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid op zich is op dat vlak onvoldoende duidelijk.

Het voorliggende ontwerp van oprichtingsdecreet verschaft evenmin duidelijkheid over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst.

3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement

3.1 Informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst

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

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

Het ontwerp van decreet legt geen nadere rapporteringsmodaliteiten vast, bijvoorbeeld over de frequentie en de inhoud van de uitvoeringsrapporten. De Vlaamse regering kan de nadere modaliteiten vastleggen in een besluit ter uitvoering van artikel 15, §2, van het kaderdecreet of in de beheersovereenkomst zelf.

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

⁴ Advies van het Rekenhof bij voorontwerpen van kaderdecreet bestuurlijk beleid en decreet tot regeling van strategische adviesraden. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, vastgesteld door de Nederlandse kamer van het Rekenhof in haar zitting van 14 mei 2002, verder afgekort als: advies van 14 mei 2002.

⁵ Advies van het Rekenhof bij ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, vastgesteld door de Nederlandse kamer van het Rekenhof in haar zitting van 24 juni 2003, verder afgekort als: advies van 24 juni 2003.

3.2 Meerjarige financiële engagements

Wil de Vlaamse regering in de beheersovereenkomst meerjarige financiële engagements aangaan ten aanzien van het agentschap, dan moet zij het bedrag of de berekeningswijze ervan vóór het sluiten van de overeenkomst voor machtiging aan het Vlaams Parlement voorleggen. Die engagements kunnen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap immers gedurende meer jaren beïnvloeden. Zonder voorafgaande machtiging miskennen zij de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement. Het is aangewezen dit principe in het ontwerp van decreet in te schrijven.

4 Deelneming en filialisering

Artikel 12 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid staat de EVA's toe te participeren in andere ondernemingen of die op te richten. Als zij beleidsuitvoerende taken overdragen aan deze ondernemingen, moet de Vlaamse regering voorafgaand een machtiging verlenen.

In zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 en verwijzend naar de resolutie van 25 juni 1997⁽⁶⁾, heeft het Rekenhof erop aangedrongen dat het toevertrouwen van beleidsuitvoerende taken door een EVA aan een derde, steeds wordt gemachtigd door de decreetgever (in het oprichtingsdecreet of door middel van een afzonderlijke machtiging).

Het voorliggend ontwerp van wijzigingsdecreet bevat geen nadere modaliteiten voor de filialisering van overheidstaken door de EVA Waterwegen en Zeekanaal. Artikel 13 van het ontwerpdecreet heft immers artikel 16 van het decreet van 4 mei 1994 betreffende de naamloze vennootschap Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen op, dat een gelijkaardige bepaling bevat als artikel 12 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

Het Rekenhof acht het aangewezen in het ontwerp van wijzigingsdecreet op te nemen welke taken de EVA kan filialisieren, zodat de decreetgever daarover expliciet uitspraak kan doen.

Opdat de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement over voldoende sturings- en opvolgingsmogelijkheden zouden beschikken ten aanzien van de gefilialiseerde overheidstaken, dringt het Rekenhof erop aan dat deze taken integraal deel uitmaken van de beheersovereenkomst met het agentschap Waterwegen en Zeekanaal. Het ontwerp van wijzigingsdecreet biedt deze garantie niet.

5 Kas-, schuld- en waarborgbeheer

Artikel 33 van het ontwerpdecreet heft artikel 45 van het decreet van 4 mei 1994 op. De memorie van toelichting gaat ervan uit dat deze bepaling overbodig zal worden, aangezien het ontwerp van decreet houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer deze materie regelt en dit decreet *van kracht zal worden voordat onderhavig ontwerp van kracht wordt*.

⁶ Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen, Vlaams Parlement, Stuk 644 (1996-1997), Nr. 1, 23 april 1997, aanbeveling 5.2.

In de eerste plaats is het onzeker of het ontwerp van decreet houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer wel degelijk in werking zal treden vóór het voorliggende ontwerp van decreet. Bovendien heeft een dergelijk uitgangspunt tot gevolg dat het agentschap Waterwegen en Zeekanaal zijn decretale grondslag verliest leningen aan te gaan, kredieten op te nemen en gewaarborgde obligatieleningen uit te schrijven. Zowel het kas-, schuld- en waarborgdecreet van 16 december 1997 als de artikelen 24 en 25 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003⁽⁷⁾ voorzien immers niet in een decretale machtiging voor het aangaan van leningen, opnemen van kredieten of uitschrijven van gewaarborgde obligatieleningen.

Het is daarom aanbevolen om voor Waterwegen en Zeekanaal de decretale machtiging leningen aan te gaan, kredieten op te nemen en gewaarborgde obligatieleningen uit te schrijven, te behouden⁽⁸⁾.

6 Controlebevoegdheid van het Rekenhof

Het ontwerp van decreet bevat geen modaliteiten over de controlebevoegdheid van het Rekenhof. Deze modaliteiten worden normaliter geregeld in het comptabiliteitsdecreet⁽⁹⁾, dat zich thans nog in de ontwerpfasen bevindt. Tot de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet blijven daarom de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 over de wijze van uitoefening van de controle van het Rekenhof van toepassing op het agentschap Waterwegen en Zeekanaal.

Artikel 9 van het ontwerpdecreet heft echter artikel 7 van het decreet van 4 mei 1994 op, dat de naamloze vennootschap Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen omschrijft als een openbare instelling waarop de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op de instellingen van categorie B van toepassing zijn.

Deze opheffing heeft tot gevolg dat het niet meer duidelijk is tot welke categorie het agentschap Waterwegen en Zeekanaal behoort en hoe de controle van het Rekenhof moet worden uitgeoefend.

Het oprichtingsdecreet moet daarom voorzien in een overgangsmaatregel waarin het de controle van het Rekenhof op het agentschap Waterwegen en Zeekanaal regelt.

⁷ Die de artikelen 9 en 10 van het decreet van 16 december 1997 vervangen voor de centralisatie van het thesauriebeheer en de lastgeving voor financieringen.

⁸ Zoals dit voor De Scheepvaart ook is voorzien. Zie artikel 41 van het ontwerpdecreet betreffende de omzetting van de Dienst voor de Scheepvaart in het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap De Scheepvaart.

⁹ Decreet houdende de regeling van de begroting en de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof, thans nog in ontwerpfasen.

7 Begroting en rekeningen van het agentschap

Door de opheffing van artikel 7 van het decreet van 4 mei 1994, is in geen regeling meer voorzien voor de begroting en de rekeningen van het agentschap Waterwegen en Zeekanaal.

Het ontwerp van decreet zou dan ook in een overgangsmaatregel moeten aanduiden op welke wijze de begroting en rekeningen van het agentschap Waterwegen en Zeekanaal worden geregeld⁽¹⁰⁾.

8 Artikelsgewijze opmerkingen

Titulatuur

Het ontwerp van decreet vormt de naamloze vennootschap Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen om tot *een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Waterwegen en Zeekanaal, naamloze vennootschap van publiek recht*. Het verdient aanbeveling de toevoeging *naamloze vennootschap van publiek recht* weg te laten uit de benaming. Uit het ontwerp van decreet blijkt voldoende dat het wetboek van vennootschappen suppletief van toepassing is op het agentschap. De rechtsvorm *naamloze vennootschap van publiek recht* kan aanleiding geven tot verwarring.

Artikel 5

Artikel 5 van het ontwerpdecreet voegt tussen het tweede en derde lid van artikel 3 van het decreet van 4 mei 1994 een nieuw lid in, dat stelt: *De Vlaamse regering bepaalt tot welke beleidsdomein Waterwegen en Zeekanaal behoort*. Het herhaalt daarmee artikel 2 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Uit de sectorale invulling door de Vlaamse regering, uiteengezet in de memorie van toelichting bij het kaderdecreet bestuurlijk beleid⁽¹¹⁾, vloeit immers voort dat de Vlaamse regering ook kan bepalen tot welk homogeen beleidsdomein het agentschap behoort. De invoeging van het nieuwe lid kan dan ook worden geschrapt.

Artikel 20

Artikel 20 van het ontwerpdecreet voegt aan de organen van de vennootschap de functie van algemeen directeur toe. Daar het ontwerp van decreet systematisch *leidend ambtenaar* vervangt door *gedelegeerd bestuurder*, rijst de vraag of het dit ook niet moet doen in punt 3° van artikel 29 van het decreet van 4 mei 1994. Ook moet het begrip *adjunct-leidend ambtenaar* uit hetzelfde artikel van het decreet van 4 mei 1994 worden geschrapt.

¹⁰ Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen worden teruggevallen op de bepalingen in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en zijn uitvoeringsbesluit van 7 april 1954 houdende algemeen reglement op de begroting en de comptabiliteit van de bij de wet van 16 maart 1954 bedoelde instellingen van openbaar nut.

¹¹ Ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, memorie van toelichting, Vlaams Parlement, Stuk 1613 (2002-2003) – Nr. 1, p. 19.

9 Aanbevelingen

Het is aangewezen dat het ontwerp van wijzigingsdecreet:

- duidelijkheid verschaft over de juridische aard van de beheersovereenkomst;
- garanties inschrijft en modaliteiten bepaalt voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst;
- een machtiging inschrijft voor meerjarige financiële engagementen;
- opneemt dat gefilialiseerde overheidstaken deel moeten uitmaken van de beheersovereenkomst met het agentschap;
- de decretale machtiging behoudt voor het aangaan van leningen, de opname van kredieten en het uitschrijven van gewaarborgde obligatieleningen;
- in een overgangsmaatregel voorziet voor de controle van het Rekenhof;
- modaliteiten bepaalt voor de begroting en rekeningen van het agentschap;
- de toevoeging *naamloze vennootschap van publiek recht* weglaat uit de benaming van het agentschap.

Ten slotte is het aangewezen de noodzaak voor verzelfstandiging in twee agentschappen in de memorie van toelichting duidelijk aan te tonen.