Stuk **1821** (2007-2008) – Nr. 1

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

Zitting 2007-2008

10 september 2008

ONTWERP VAN DECREET

houdende wijziging van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 inzake de beheersovereenkomsten, de interne controle en Interne Audit

4600
BIN

INHOUD

Blz.

Memorie van toelichting 3

Voorontwerp van decreet 9

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen 13

Advies van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken 17

Advies van de Raad van State 23

Ontwerp van decreet 31

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Doel en inhoud van het ontwerp van decreet

Onderhavig ontwerp van decreet strekt ertoe om de nodige aanpassingen aan het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 door te voeren onder meer inzake de procedure met betrekking tot de beheersovereenkomsten.

Het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid bevat elementen van definities, inhoud, timing en procedure van de beheersovereenkomsten.

Overeenkomstig artikelen 9, §2, en 15, §2, van het kaderdecreet kan de Vlaamse Regering de inhoud, vorm, modaliteiten, opvolging en evaluatie van de beheersovereenkomsten nader regelen bij besluit.

De generieke principes die in elke beheersovereenkomst moeten worden ingeschreven, worden bepaald door een beslissing van de Vlaamse Regering van 1 september 2006.

Uit deze beslissing vloeien volgende generieke principes voort die implicaties hebben op het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid:

– de eerste generatie beheersovereenkomsten, waarvan de ontwerpen klaar moesten zijn tegen de begrotingsopmaak 2008 (eind april 2007), gelden tot 31 december 2010;

– er moet niet voorzien worden in een operationeel plan op middellange en lange termijn als onderdeel van de informatieverstrekking.

Daarnaast wordt de opsomming van wat interne controle omvat in het decreet afgestemd op de bepaling hierover in de memorie van toelichting.

Tot slot wordt een decretale bepaling ingelast om het werkterrein van de entiteit Interne Audit de iure in overeenstemming te brengen met de huidige de facto situatie.

2. 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

Artikel 9 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 somt een aantal onderwerpen op die minimaal in de beheersovereenkomst moeten worden geregeld wat de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid betreft.

Artikel 9 wordt in het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid ook van toepassing verklaard wat de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid betreft.

De generieke principes die in elke beheersovereenkomst moeten worden ingeschreven, worden bepaald door een beslissing van de Vlaamse Regering. Van de generieke elementen kan niet worden afgeweken.

Er dient niet voorzien te worden in een operationeel plan op middellange en lange termijn als onderdeel van de informatieverstrekking. Deze rapporteringsplicht vervalt in het kader van de vermindering van de interne planlast van de lijnmanager en de rationalisering van de rapporteringsplicht en omwille van het gebrek aan toegevoegde waarde van deze informatieverstrekking.

Artikel 3

Dit artikel regelt de inhoud van de beheersovereenkomsten wat de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen betreft.

Dezelfde aanpassing als voorzien in artikel 2 wordt doorgevoerd, namelijk schrapping van de vereiste van een operationeel plan op middellange en lange termijn. Er kan dan ook verwezen worden naar de toelichting bij artikel 2.

Artikel 4

Artikel 33 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid bepaalt dat de departementen, intern verzelfstandigde agentschappen en de extern verzelfstandigde agentschappen instaan voor de controle op hun bedrijfsprocessen en activiteiten.

In overeenstemming met het basisbeginsel van responsabilisering met aanspreekbaarheid dient iedere administratieve entiteit (departementen, intern of extern verzelfstandigde agentschappen) te beschikken over eigen interne controlesystemen ingebouwd in hun bedrijfsprocessen en activiteiten. Het lijnmanagement is zelf verantwoordelijk voor de uitbouw en het functioneren van een intern controlesysteem.

De opsommingen van wat interne controle omvat in het decreet en in de memorie van toelichting worden op elkaar afgestemd en luiden als volgt:

"De interne controle is in het bijzonder gericht op:

1° het bereiken van de opgelegde doelstellingen en het effectief en efficiënt beheer van risico's;

2° de naleving van regelgeving en procedures;

3° de betrouwbaarheid van de financiële en beheersrapportering;

4° de effectieve en efficiënte werking van de diensten en het efficiënt inzetten van de middelen;

5° de bescherming van haar activa en de voorkoming van fraude.".

Hierdoor wordt meer duidelijkheid gecreëerd en elke verwarring vermeden bij de lijnmanagers.

Artikel 5

1. Algemene situering en doelstelling van de wijziging

Artikel 34, §1, van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 bepaalt de opdracht, het werkterrein en de bevoegdheid van de (centrale) entiteit Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap.

De tekst luidt als volgt:

"Artikel 34

§1. De entiteit Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap evalueert de interne controlesystemen van de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, gaat na of ze adequaat zijn en formuleert aanbevelingen tot verbetering daarvan. Zij voert daartoe financiële audits, overeenstemmingsaudits en operationele audits uit en is gemachtigd alle bedrijfsprocessen en activiteiten te onderzoeken.

De entiteit Interne Audit is tevens bevoegd voor het uitvoeren van administratieve onderzoeken bij de voormelde administratieve entiteiten.

De Vlaamse Regering regelt de oprichting en de interne werking van en het toezicht op deze entiteit.".

In uitvoering van voormeld artikel 34, §1, derde lid, werd de entiteit Interne Audit door de Vlaamse Regering georganiseerd en gecategoriseerd als een intern verzelfstandigd agentschap (zonder rechtspersoonlijkheid), met als benaming Interne Audit van de Vlaamse Administratie. De aansturing en de opvolging van de werking van dit agentschap gebeurt door het Auditcomité van de Vlaamse Administratie.

Het huidig werkterrein (audituniversum) van het agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) omvat, zoals vermeld in het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's) en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's); ingevolge een specifieke decretale bepaling omvat het huidig werkterrein ook de Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT) (artikel 26bis van de gecoördineerde decreten betreffende de radio-omroep en de televisie).

Het werkterrein van IAVA, zoals hiervoor omschreven, omvat aldus momenteel 68 entiteiten (13 departementen, 41 IVA's, 13 publiekrechtelijk vormgegeven EVA's, en de VRT); het agentschap IAVA zelf is in voormeld aantal niet meegerekend.

Vastgesteld wordt dat er (categorieën van) instellingen bestaan die, hoewel zij over een eigen rechtspersoonlijkheid beschikken, toch in zeer nauwe samenhang met (bepaalde van) de voormelde depar-

tementen, IVA's en publiekrechtelijk vormgegeven EVA's functioneren.

Concreet zijn hiermee bedoeld:

– de Vlaamse openbare instellingen van categorie A, zoals bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut;

– de Eigen Vermogens met rechtspersoonlijkheid.

Door de nauwe verwevenheid (cf. infra) is het vanzelfsprekend dat deze instellingen de facto, samen met het betrokken departement of agentschap, tot het werkterrein van IAVA behoren.

Aangezien deze beide categorieën van instellingen evenwel over een eigen afzonderlijke rechtspersoonlijkheid beschikken, is het aangewezen een decretale aanpassing door te voeren op basis waarvan het werkterrein van IAVA de iure in overeenstemming kan worden gebracht met de huidige de facto situatie.

Daartoe wordt voorgesteld aan het voormelde artikel 34, §1, van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003, een vierde lid toe te voegen, luidend als volgt:

"De bevoegdheid en het werkterrein van de entiteit Interne Audit omvat tevens de Vlaamse openbare instellingen van categorie A, zoals bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, en de Eigen Vermogens met rechtspersoonlijkheid, die verbonden zijn aan de in het eerste lid vermelde entiteiten.".

Onder punt 2 hierna wordt nadere toelichting verschaft over de bedoelde (categorieën van) instellingen en een nominatief overzicht gegeven.

2. Nadere toelichting over de bedoelde categorieën van instellingen en nominatieve opsomming

2.1. De Vlaamse openbare instellingen (VOI's) van categorie A

Dit betreft de fondsen die bij decreet zijn opgericht als een instelling van categorie A in de zin zoals bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. De bepalingen van voormelde wet zijn op deze fondsen van toepassing voor zover er bij decreet niet wordt van afgeweken. Deze fondsen hebben rechtspersoonlijkheid. In wat volgt wordt voor deze fondsen de benaming "Vlaamse openbare instellingen (VOI's) van categorie A" gebruikt[1].

Het is logisch en noodzakelijk dat deze VOI's van categorie A tot het werkterrein van IAVA behoren, omwille van hierna vermelde redenen:

– onafgezien het gegeven dat de VOI's van categorie A over eigen rechtspersoonlijkheid beschikken, is er een onlosmakelijke verwevenheid met het departement/agentschap waarmee een dergelijke VOI als budgettaire beheersvorm verbonden is;

– het budgettair beheer van een VOI van categorie A berust bij een daartoe aangeduid leidend ambtenaar; deze is steeds een personeelslid van het departement/agentschap waarmee de VOI verbonden is;

– een VOI van categorie A beschikt over een eigen begroting, maar deze vormt een integrerend deel van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid;

– de bestuursverantwoordelijkheid van een VOI van categorie A berust bij de functioneel bevoegde minister.

Het gegeven dat de VOI's van categorie A niet expliciet zijn vermeld in de actuele omschrijving van het werkterrein van IAVA (cf. artikel 34 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003), mag niet tot de conclusie leiden dat ervoor geopteerd werd deze categorie van instellingen aan het werkterrein van IAVA te onttrekken. Bij de opstelling en goedkeuring van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid werd er evenwel van uitgegaan dat de VOI's van categorie A, door de inwerkingtreding van het Comptabiliteitsdecreet, zouden verdwijnen. Door het uitstel van de

[1] Deze fondsen (VOI's van categorie A) dienen onderscheiden te worden van de begrotingsfondsen in de zin van artikel 45 van het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de rijkscomptabiliteit. Dergelijke begrotingsfondsen hebben geen rechtspersoonlijkheid en zijn vervat in het huidige werkterrein van IAVA via het departement/agentschap waaronder het begrotingsfonds ressorteert. Dit is ook het geval voor de Diensten met Afzonderlijk Beheer (DAB's); deze beschikken evenmin over eigen rechtspersoonlijkheid en zijn eveneens vervat in het huidige werkterrein van IAVA via het departement/agentschap waaronder de DAB ressorteert.

inwerkingtreding van het Comptabiliteitsdecreet, is deze categorie van VOI's vooralsnog blijven bestaan.

Verder kan, in lijn met het voormelde, aangevoerd worden dat IAVA, zowel bij de doorvoering van audits als risicoanalyses, het beheer en de middelen van de VOI's van categorie A mee betrekt in de audits/risicoscores van de departementen/agentschappen waarmee de betrokken VOI's verbonden zijn.

Overzicht van de huidige Vlaamse openbare instellingen (VOI's) van categorie A

Hierna wordt een overzicht gegeven van de huidige VOI's van categorie A, ingedeeld per beleidsdomein, en met aanduiding van het departement/agentschap waarmee de desbetreffende VOI verbonden is.

Beleidsdomein DAR (Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid):

– Vlaams-Brussel Fonds – bij departement DAR Beleidsdomein FB (Financiën en Begroting)

– Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU) – bij departement FB

– Vlaams Fonds voor de Lastendelging – bij departement FB

Beleidsdomein EWI (Economie, Wetenschap en Innovatie):

– Fonds voor het Flankerend Economisch Beleid (Hermesfonds) – bij agentschap Economie

Beleidsdomein CJSM (Cultuur, Jeugd, Sport en Media):

– Fonds Culturele Infrastructuur – bij departement CJSM

– Topstukkenfonds – bij IVA Kunsten en Erfgoed

Beleidsdomein WSE (Werk en Sociale Economie):

– Herplaatsingsfonds – bij IVA Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie

Beleidsdomein LV (Landbouw en Visserij):

– Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquicultuursector (FIVA) – bij departement LV

– Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) – bij agentschap LV

Beleidsdomein LNE (Leefmilieu, Natuur en Energie):

– Grindfonds – bij departement LNE

Beleidsdomein MOW (Mobiliteit en Openbare Werken):

– Pendelfonds – bij departement MOW

Beleidsdomein RWO (Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed):

– Rubiconfonds – bij departement RWO

– Garantiefonds Sociale Huisvesting – bij VMSW (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen)

– Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (Vlabinvest) – bij VMSW

2.2. De Eigen Vermogens bij sommige departementen/agentschappen

Bij sommige departementen en IVA's zonder rechtspersoonlijkheid is bij decretale bepaling een Eigen Vermogen opgericht; deze Eigen Vermogens hebben rechtspersoonlijkheid.

Het is logisch en noodzakelijk dat deze Eigen Vermogens tot het werkterrein van IAVA behoren, omwille van de hierna vermelde redenen:

– onafgezien het gegeven dat de Eigen Vermogens over eigen rechtspersoonlijkheid beschikken, is er een onlosmakelijke verwevenheid met het departement/agentschap waarmee het Eigen Vermogen verbonden is; via het Eigen Vermogen worden namelijk bepaalde ontvangsten/uitgaven en vermogenswaarden afgezonderd van het betrokken departement/agentschap;

– een Eigen Vermogen wordt bestuurd door een beheerscommissie; de leden daarvan zijn overwegend personeelsleden van de Vlaamse overheid en vertegenwoordigers van de bevoegde minister(s).

Overzicht van de huidige Eigen Vermogens

Hierna wordt een overzicht gegeven van de huidige Eigen Vermogens, ingedeeld per beleidsdomein, en

met aanduiding van het departement/agentschap waarmee het desbetreffende Eigen Vermogen verbonden is.

Beleidsdomein LV:

– Eigen Vermogen van het Instituut voor het Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO is een IVA zonder rechtspersoonlijkheid)

Beleidsdomein LNE:

– Eigen Vermogen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO is een IVA zonder rechtspersoonlijkheid)

– Ondersteunend Centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos (Eigen Vermogen bij het gelijknamige IVA zonder rechtspersoonlijkheid)

Beleidsdomein MOW:

– Eigen Vermogen Flanders Hydraulics (bij departement MOW)

Beleidsdomein RWO:

– Eigen Vermogen van het Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed (VIOE is een IVA zonder rechtspersoonlijkheid)

Artikel 6

§3 van artikel 9 en §1 van artikel 16 van het kaderdecreet beperkt de duur van de beheersovereenkomst tot een periode die eindigt negen maanden nadat een nieuwe Vlaamse Regering wordt beëdigd. De volgende verkiezingen voor het Vlaams Parlement zijn voorzien in juni 2009.

De huidige regel is dat de duur van de beheersovereenkomst en de legislatuurperiode gekoppeld worden. Aldus wordt verzekerd dat een regeringswissel leidt tot heronderhandelingen en kan leiden tot aanpassingen van het contract aan de nieuwe beleidsprioriteiten. Tussen het aantreden van een nieuw Vlaams Parlement en een nieuwe Vlaamse Regering enerzijds, en het beëindigen van de beheersovereenkomst en dus ook het afsluiten van een nieuwe overeenkomst anderzijds, wordt een overgangsperiode van negen maanden gelaten. Dit interval laat de nieuwe Vlaamse Regering toe om haar beleidsprioriteiten vast te stellen die vervolgens vertaald worden in de nieuwe beheersovereenkomsten.

De nodige aanpassingen aan het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid worden nu voorgesteld opdat de eerste generatie beheersovereenkomsten, waarvan de ontwerpen klaar moesten zijn tegen de begrotingsopmaak 2008 (eind april 2007), zouden gelden tot 31 december 2010. Een beheersovereenkomst ‘eerste generatie’ kan ingaan ten laatste op 1 januari 2008 en loopt tot 31 december 2010.

Deze periode is om logische beheersmatige samenhang te behouden geënt op de looptijd van de begrotingscyclus voor (2007), 2008, 2009 en 2010.

Hiertoe wordt een overgangsbepaling ingelast, namelijk artikel 42. Na de toepassing van deze overgangsregeling wordt de regeling van artikelen 9, §3, en 16, §1, van het kaderdecreet toegepast. Van deze bepaling inzake maximale duurtijd van de beheersovereenkomst kan bij beheersovereenkomst niet worden afgeweken.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme,

Geert BOURGEOIS

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

houdende wijziging van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003
inzake de beheersovereenkomsten, de interne controle en Interne Audit

De Vlaamse Regering,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme;

Na beraadslaging,

Besluit:

De minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme 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.

Artikel 2

In artikel 9, §1, 4°, van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 worden de woorden “en een operationeel plan op middellange en lange termijn” geschrapt.

Artikel 3

In artikel 15, §1, 4°, van hetzelfde decreet worden de woorden “en een operationeel plan op middellange en lange termijn” geschrapt.

Artikel 4

In artikel 33 van hetzelfde decreet wordt het tweede lid vervangen door wat volgt:

“De interne controle is in het bijzonder gericht op:

1° het bereiken van de opgelegde doelstellingen en het effectief en efficiënt beheer van risico’s;

2° de naleving van regelgeving en procedures;

3° de betrouwbaarheid van de financiële en beheersrapportering;

4° de effectieve en efficiënte werking van de diensten en het efficiënt inzetten van de middelen;

5° de bescherming van haar activa en de voorkoming van fraude.”.

Artikel 5

In artikel 34 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 7 mei 2004, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan §1, wordt een vierde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om andere instellingen met rechtspersoonlijkheid die tot de Vlaamse overheid behoren onder het werkterrein en de bevoegdheid van de entiteit Interne Audit onder te brengen.";

2° er wordt een §4 toegevoegd, die luidt als volgt:

"§4. De Vlaamse Regering kan de entiteit Interne Audit belasten met het uitvoeren van een administratief onderzoek bij een kabinet van een lid van de Vlaamse Regering".

Artikel 6

Aan hetzelfde decreet wordt een artikel 42 toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Artikel 42

In afwijking van artikel 9, §3 en 16, §1 worden de beheersovereenkomsten die ten laatste in werking traden op 1 januari 2008, gesloten voor een periode die eindigt op 31 december 2010, onder voorbehoud van de mogelijkheid tot verlenging, wijziging, schorsing en ontbinding.".

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme,

Geert BOURGEOIS

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

Sterk door overleg

SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 7 februari 2008
AG-IT/08-013

Aan de heer BOURGEOIS Geert
Vlaams minister Bestuurszaken.,Buitenlands Beleid,
Media & Toerisme
Boudewijnlaan 30

1000 BRUSSEL

Betreft: Voorontwerp van decreet houdende wijziging van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 inzake de beheersovereenkomsten, de interne controle en Interne Audit.

Mijnheer de minister,

Aangezien de voorliggende regelgeving enkel de interne organisatie van de Vlaamse overheid betreft en geen sociaal-economische gevolgen heeft voor derden, heeft de SERV geen bemerkingen op dit voorontwerp van decreet.

met de meeste hoogachting,

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

ADVIES VAN DE VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN

Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken
Boudewijngebouw
Boudewijnlaan 30 bus 41
1000 Brussel
Tel. 02 553 40 15
adviesraad@bz.vlaanderen.be

Aan de heer Kris Peters
Minister-president van de Vlaamse Regering

Aan de heer Geert Bourgeois
Vlaams minister van Bestuurszaken,
Buitenlands Beleid, Media en Toerisme

uw bericht van	**uw kenmerk**	**ons kenmerk**	**bijlagen**
24 januari '08	FF/BZ/2008-055	08 BZ 01	
vragen naar / e-mail	**telefoonnummer**	**datum**	
Bram Opsomer bram.opsomer@bz.vlaanderen.be	02 553 40 15	26 feb. 08	

Betreft: Briefadvies over het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003

Mijnheer de minister-president,
Mijnheer de minister,

Op vrijdag 18 januari '08 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003, inzake beheersovereenkomsten, de interne controle en Interne Audit, en besliste hierover het advies te vragen aan o.a. de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken. De Raad ontving de adviesvraag per brief van 24 januari 2008.

Het voorontwerp werd opgesteld onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van minister-president Kris Peeters en van minister Geert Bourgeois. De heren adjunct-kabinetschef Martin Ruebens (kabinet Peeters) en Frank Franceus (kabinet Bourgeois) werden op de plenaire vergadering van 20 februari '08 uitgenodigd voor een gedachtewisseling over het voorontwerp. Ze gaven een korte toelichting bij de totstandkoming, de doelstellingen en de inhoud, waarna geantwoord werd op de vragen van de leden. We wensen hen daarvoor uitdrukkelijk te danken.

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken heeft geen fundamentele bedenkingen bij het voorontwerp, maar wenst rond vier hoofdlijnen enkele vragen te formuleren:

1. De **looptijd** van de eerste beheersovereenkomsten **wordt verlengd** tot 31 december 2010, i.p.v. de oorspronkelijke voorziene termijn van 9 maanden na de start van de nieuwe Vlaamse Regering (maart 2010). De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken heeft begrip voor de achterliggende argumentatie (de overeenkomsten zijn nog maar pas afgesloten, er is een evaluatie nodig van de huidige overeenkomsten, en de cyclus sluit

zo beter aan bij de begrotingscyclus en de meerjarenbegroting), maar heeft toch een aantal opmerkingen:

- Door het verlengen van de termijn zit de volgende Vlaamse Regering al meteen anderhalf jaar vast aan beheersovereenkomsten die door een andere regering zijn gemaakt. Zorgt dit niet voor een democratisch probleem? Volgens de Raad moeten er op zijn minst garanties zijn dat het hier gaat om een eenmalige operatie die het gevolg is van de opstart van dit instrument. In de toekomst moet er expliciet gestreefd worden naar de termijn van 9 maanden.
- Het zal belangrijk zijn om een goede evaluatie te maken van de eerste generatie beheersovereenkomsten. Die zijn nog te veel een opsomming van doelstellingen uit de oprichtingsdecreten, beleidsbrieven en begrotingen en maken nog te weinig de link tussen proces en kosten. Beheersovereenkomsten moeten het instrument bij uitstek worden voor een output-gerichte benadering.[1] Dit is de toetssteen voor de evaluatie. Door het uitstel van de einddatum voor de huidige generatie contracten, wordt er tijd gecreëerd om die evaluatie grondiger aan te pakken, en de resultaten van de evaluatie aan te wenden in een nieuwe cyclus. Het zal daarom van belang zijn dat de Vlaamse Regering reeds deze legislatuur de evaluatie van het proces in gang zet. Kortom, het is voor de Raad van belang dat de gewonnen tijd nuttig wordt ingevuld. De operatie zal ook als neutraler gepercipieerd worden als ze over de regeringen heen wordt getild en nu reeds aanvangt.

2. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om het **werkterrein van de entiteit Interne Audit** in overeenstemming te brengen met de huidige de facto situatie binnen de Vlaamse overheid. De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken vindt dit een goede zaak. Door het niet volledig doortrekken van de basisprincipes achter de BBB-operatie (departementen, IVA's en EVA's) is een grijze zone ontstaan van VOI's, publieke rechtspersonen, vzw's, enz waarop nog weinig mensen intern een volledig zicht hebben. De uitbreiding van het werkterrein van de Interne Audit is een eerste aanzet om het geheel op zijn minst wat beter te beheersen.

   In de memorie van toelichting wordt een aanzet gegeven van hoe de Vlaamse Regering de toegewezen bevoegdheid kan uitvoeren. Daaruit blijkt dat het ook de bedoeling is om instellingen die opgericht werden door IVA's met rechtspersoonlijkheid of publiekrechtelijk vormgegeven EVA's, of waarin deze participeren, onder het werkgebied van de Interne Audit te plaatsen. Uit het overzicht blijkt dat het hier hoofdzakelijk gaat om privaatrechtelijke instellingen (vzw's, nv's – zie p. 8 van de memorie). Die zullen dus zowel moeten voldoen aan privaatrechtelijke verplichtingen (bijvoorbeeld omtrent de boekhouding) als aan de aanbevelingen door de publieke Interne Audit. De Raad vraagt zich af of hier geen discrepanties tussen bestaan. Dit moet grondig worden bestudeerd vooraleer het principe wordt ingevoerd.

   Daarnaast vraagt de Raad zich af of de huidige entiteit Interne Audit over de capaciteit beschikt om de nieuwe taken op te nemen. Misschien moet op voorhand eens bekeken worden hoe de in de memorie van toelichting geschetste uitbreiding kan vertaald worden in personeelsaantallen. Zo kan een correcte inschatting gemaakt worden van de budgettaire impact van het voorontwerp.

   Het is volgens de memorie van toelichting niet de bedoeling dat de entiteit Interne Audit de bevoegdheid krijgt om op te treden binnen privaatrechtelijke EVA's, VOI's categorie B en sui generis, en andere rechtspersonen opgericht door het Vlaams Gewest of de

[1] De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken zal in uitvoering van zijn werkprogramma 2008-2009 deze problematiek verder bestuderen binnen de werkgroep 'Vlaams Bestuurlijk Beleid en openbaar ambt'.

Vlaamse Gemeenschap, of waarin ze participeren. Maar vanzelfsprekend wordt de controle van de subsidiëringstromen naar en controlemechanismen op die instellingen dan een cruciaal element van de interne audit van de 'moederorganisaties'. Ook dit moet in het licht gezien worden van een scherpere beheersing van de organisaties in de periferie van de overheid.

3. Het voorliggende voorontwerp handelt over de interne controle, maar spreekt niet over **externe controle**. Nochtans kan het ene niet zonder het andere. In vele federale/confedrale Westerse landen is er op verschillende overheidsniveaus een extern budgettair controleorgaan opgericht. Zo beschikken bijvoorbeeld de deelstaten in Duitsland, Oostenrijk en de Verenigde Staten en de regio's in Frankrijk over een eigen rekenkamer. Dient er dan geen werk gemaakt te worden van een rekenhof op het niveau van de Vlaamse overheid? De Raad is bereid hierover een advies uit te werken.

4. Tenslotte schaft het voorontwerp de verplichting tot het maken van een operationeel plan af. Achterliggende doelstelling is hier de **planlastvermindering** binnen de Vlaamse overheid. De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken steunt ten volle deze doelstellingen, maar vraagt dat deze ook wordt doorgetrokken in het beleid naar de lokale en provinciale besturen toe. Want ook op die niveaus kan een gelijkaardige diagnose worden gemaakt (teveel plannen). Er is al een tijdje sprake van concrete acties voor het verminderen van de lokalen en provinciale planlast (o.a. doormiddel van een kaderdecreet), maar er zit blijkbaar geen schot in de zaak. De Raad had graag geweten of er nog deze legislatuur werk van zal worden gemaakt, of als dit iets wordt dat op de agenda zal moeten komen bij de volgende regeringsvorming.

Uiteraard, mijnheer de minister, zijn wij steeds bereid om over dit advies de nodige mondelinge toelichting te verschaffen.

Hoogachtend,

(getekend)

Herman MATTHIJS
Voorzitter

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.208/3
VAN 18 MAART 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 29 februari 2008 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende wijziging van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 inzake de beheersovereenkomsten, de interne controle en Interne Audit", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond [1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. 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).

De ontworpen wijzigingen hebben inzonderheid betrekking op de inhoud van de beheersovereenkomsten die worden gesloten tussen de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid en de Vlaamse Regering optredend voor het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap (artikel 2), de inhoud van de beheersovereenkomsten die worden gesloten tussen de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen en de Vlaamse Regering optredend voor het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap (artikel 3), de draagwijdte van de interne controle op de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de extern verzelfstandigde agentschappen (artikel 4) en de uitbreiding van de entiteit Interne Audit op instellingen met rechtspersoonlijkheid die tot de Vlaamse overheid behoren en op de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering (artikel 5). Daarnaast bevat het ontwerp een overgangsbepaling betreffende de looptijd van de beheersovereenkomsten van de "eerste generatie" (artikel 6).

---

(1) Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De in artikel 2 van het ontwerp ontworpen wijziging heeft betrekking op de inhoud van de beheersovereenkomsten gesloten tussen de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid en de Vlaamse Regering.

Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt in advies 33.992/3 van 5 november 2002 over een ontwerp dat heeft geleid tot het kaderdecreet, komt het uitsluitend aan de regering toe om, overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. De vermelde bepaling van de bijzondere wet staat eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de regering.

4. Luidens het ontworpen artikel 34, § 4, van het kaderdecreet (artikel 5, 2°, van het ontwerp) kan de Vlaamse Regering de entiteit Interne Audit belasten met het uitvoeren van een administratief onderzoek bij een kabinet van een lid van de Vlaamse Regering.

In dat verband moet worden opgemerkt dat, overeenkomstig artikel 21 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen, de Vlaamse Regering haar werkwijze regelt. Dat artikel staat eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie van de ministeriële kabinetten. Het komt bijgevolg de decreetgever niet toe om te voorzien in een administratief onderzoek bij een kabinet van een lid van de Vlaamse Regering.

Artikel 5, 2°, dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 5

5. Bij het ontworpen artikel 34, § 1, vierde lid, van het kaderdecreet wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om andere instellingen met rechtspersoonlijkheid die tot de Vlaamse overheid behoren onder het werkterrein en de bevoegdheid van de entiteit Interne Audit te brengen.

5.1. Wat betreft de instellingen met rechtspersoonlijkheid, die door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest zijn opgericht met toepassing van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient te worden herinnerd aan het in dat artikel 9 vervatte legaliteitsbeginsel, op grond waarvan de decreetgever zelf onder meer het toezicht op die instellingen dient te organiseren, en waaruit voortvloeit dat de decreetgever zelf dient te bepalen welke instellingen aan welke vorm van toezicht zijn onderworpen.

Concreet betekent zulks dat in het voorliggende ontwerp de decreetgever *nominatim*, hetzij minstens bij wege van aanwijzing van categorieën, de instellingen dient aan te wijzen die onder het werkterrein en de bevoegdheid van de entiteit Interne Audit zullen worden gebracht.

5.2. Wat betreft de private rechtspersonen, waarin de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest participeert, alsmede wat betreft de private rechtspersonen waarin die met toepassing van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgerichte Vlaamse instellingen participeren, dient te worden gewezen op het volgende.

De keuze van de in het ontworpen artikel 34, § 1, vierde lid, van het kaderdecreet bedoelde toezichtregeling, die wel gebruikelijk is voor publiekrechtelijke organismen, doch niet voor een privaatrechtelijke vereniging of vennootschap, houdt een afwijking in van de federale wetgeving inzake het oprichten van verenigingen en de federale vennootschapswetgeving die krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Een dergelijke afwijkende regeling kan slechts tot stand gebracht worden met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Krachtens dat artikel kunnen

de decreten bepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor niet de decreetgever maar de federale wetgever in beginsel bevoegd is. Daartoe is echter vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest of de gemeenschap, dat die aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp zal derhalve voor iedere instelling afzonderlijk de noodzaak om een beroep te doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moeten worden verantwoord.

Ook volgt hieruit dat de decreetgever zelf voor iedere private rechtspersoon, waarin de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest participeert, alsmede voor iedere private rechtspersoon waarin de rechtspersonen die met toepassing van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn opgericht, participeren, in het decreet dat in ontwerpvorm voorligt, geval per geval zal dienen te bepalen welke private rechtspersoon aan de in artikel 34, § 1, vierde lid, van het kaderdecreet voorziene toezichtregeling is onderworpen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. I. VERHEVEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme 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.

Artikel 2

In artikel 9, §1, 4°, van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 worden de woorden "en een operationeel plan op middellange en lange termijn" geschrapt.

Artikel 3

In artikel 15, §1, 4°, van hetzelfde decreet worden de woorden "en een operationeel plan op middellange en lange termijn" geschrapt.

Artikel 4

In artikel 33 van hetzelfde decreet wordt het tweede lid vervangen door wat volgt:

"De interne controle is in het bijzonder gericht op:

1° het bereiken van de opgelegde doelstellingen en het effectief en efficiënt beheer van risico's;

2° de naleving van regelgeving en procedures;

3° de betrouwbaarheid van de financiële en beheersrapportering;

4° de effectieve en efficiënte werking van de diensten en het efficiënt inzetten van de middelen;

5° de bescherming van haar activa en de voorkoming van fraude.".

Artikel 5

Aan artikel 34, §1, van hetzelfde decreet wordt een vierde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"De bevoegdheid en het werkterrein van de entiteit Interne Audit omvat tevens de Vlaamse openbare instellingen van categorie A, zoals bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, en de Eigen Vermogens met rechtspersoonlijkheid, die verbonden zijn aan de in het eerste lid vermelde entiteiten.".

Artikel 6

Aan hetzelfde decreet wordt een artikel 42 toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Artikel 42

In afwijking van artikelen 9, §3, en 16, §1, worden de beheersovereenkomsten die ten laatste in werking traden op 1 januari 2008, gesloten voor een periode die eindigt op 31 december 2010, onder voorbehoud van de mogelijkheid tot verlenging, wijziging, schorsing en ontbinding.".

Brussel, 9 mei 2008.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme,

Geert BOURGEOIS