

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



Zitting 2008-2009

18 november 2008

ONTWERP VAN DECREET

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

VERSLAG

**namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken,
Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie
uitgebracht door de heer Dirk De Cock**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Kurt De Loor.

Vaste leden:

de dames Hilde De Lobel, Katleen Martens, An Michiels, de heren Wim Van Dijck, Joris Van Hauthem;

de heer Ludwig Caluwé, mevrouw Sonja Claes, de heren Johan Sauwens, Jan Verfaillie;

de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Laurence Libert, de heer Francis Vermeiren;

de heer Kurt De Loor, mevrouw Else De Wachter, de heer Jacky Maes.

Plaatsvervangers:

de heer Thieu Boutsen, mevrouw Marie-Rose Morel, de heren Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire, mevrouw Gerda Van Steenberge;

mevrouw Vera Jans, de heer Ward Kennes, mevrouw Joke Schauvliege, de heer Luc Van den Brande;

mevrouw Vera Van der Borgh, de heren Bob Verstraete, Paul Wille;

de heren Dirk De Cock, Marcel Logist, Dany Vandenbossche.

Toegevoegde leden:

de heer Kris Van Dijck;

de heer Jef Tavernier;

de heer Christian Van Eyken.

Zie:

1821 (2007-2008)

- Nr. 1: Ontwerp van decreet
- Nr. 2: Amendementen

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie besprak op 13 november 2008 het ontwerp van decreet houdende wijziging van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 inzake de beheersovereenkomsten, de interne controle en Interne Audit.

1. Inleidende toelichting door de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid

De *minister* verklaart dat deze decreetsaanpassing drie grote onderdelen omvat.

1.1. Bepalingen over de beheersovereenkomsten

In eerste instantie gaat het om twee aanpassingen aan de bepalingen over de beheersovereenkomsten. De artikelen 9 en 15 sommen de onderwerpen op die minimaal in de beheersovereenkomst moeten worden geregeld voor de intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's) en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's). Deze wijziging strekt ertoe de bepaling met betrekking tot een operationeel plan op middellange en lange termijn als onderdeel van de informatieverstrekking te schrappen. Immers in het decreet is voorzien dat er reeds een jaarlijks ondernemingsplan wordt opgesteld, met daarnaast een jaarlijks uitvoeringsrapport. Bovendien wordt bij het einde van de duurtijd van de beheersovereenkomst ook een eindrapport gevraagd. Een operationeel plan op middellange en lange termijn biedt hieraan géén toegevoegde waarde. Deze rapporteringsplicht vervalt dus in het kader van de vermindering van de interne planlast en de rationalisering van de rapporteringsplicht.

De artikelen 9 en 16 beperken de duur van de beheersovereenkomst tot een periode die eindigt negen maanden nadat een nieuwe Vlaamse Regering wordt beëdigd. Dit zou betekenen dat de huidige beheersovereenkomsten moeten aflopen begin 2010. De aanpassing strekt ertoe een overgangsregeling in te voeren die voorziet dat de eerste generatie beheersovereenkomsten geldt tot 31 december 2010. De over-

eenkomsten zijn immers nog maar recent (eind 2007) afgesloten.

1.2. De omschrijving van het begrip interne controle

Artikel 33 bepaalt dat de departementen, IVA's en EVA's instaan voor de controle op hun bedrijfsprocessen en activiteiten. Elke organisatie dient te beschikken over een eigen intern controlesysteem.

De omschrijving van het begrip interne controle wordt verder verfijnd waardoor de interne controle in het bijzonder gericht is 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.

1.3. Aanpassing van het werkterrein van het agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA)

Artikel 34 omschrijft het huidige werkterrein van de Interne Auditdienst (IAVA) als volgt: "de departementen, de IVA's en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA's van de Vlaamse overheid".

Volledigheidshalve dient opgemerkt te worden dat, ingevolge artikel 26bis van de gecoördineerde decreten betreffende de radio-omroep en de televisie ook de VRT (Vlaamse Radio- en Televisieomroep) tot het werkterrein behoort.

Vastgesteld wordt dat er nog (categorieën van) instellingen bestaan die, hoewel zij over een eigen rechtspersoonlijkheid beschikken, toch in zeer nauwe samenhang met (bepaalde) departementen, IVA's en publiekrechtelijk vormgegeven EVA's functioneren.

Concreet zijn dit:

- 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 is het vanzelfsprekend dat deze instellingen de facto, samen met het betrokken departement of agentschap, tot het werkterrein van IAVA behoren. Gelet op hun eigen afzonderlijke rechtspersoonlijkheid, is het aangewezen ze formeel bij decretale bepaling onder te brengen in het werkterrein van IAVA. Zo wordt het werkterrein van IAVA de iure in overeenstemming gebracht met de huidige situatie de facto.

Daartoe wordt aan het voormelde artikel 34 een passende bepaling toegevoegd. In de memorie van toelichting wordt nadere uitleg verschaft over de bedoelde (categorieën van) instellingen en een nominatief overzicht gegeven.

2. Algemene bespreking

De heer *Jef Tavernier* merkt op dat een goede controle, zowel intern als extern, op de werking van de instellingen belangrijk is. De laatste jaren tekent zich een duidelijke verschuiving af van de externe naar de interne controle. De externe toezichthouder neemt zich tot taak om te controleren of de interne controle en audit goed zijn.

Twee opmerkingen in de adviezen van de Raad van State en de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken vallen het lid op. De twee opmerkingen hebben met elkaar te maken. De Raad van State stelt dat de uitvoerende macht op de eerste plaats verantwoordelijk is voor de interne organisatie van de administratie. Dat is geen taak van de decreetgever. De decreetgever moet de interne organisatie immers toevertrouwen aan de uitvoerende macht, die dan naar eigen inzichten moet organiseren. Het mag niet zo zijn dat de uitvoerende macht zich verschuilt achter het ontbreken van bepaalde aspecten van de interne organisatie in de decreten. Los van wat de decreetgever bepaalt, is het aan de uitvoerende macht om ervoor te zorgen dat de interne organisatie degelijk is en goed gecontroleerd wordt. De decreetgever is wel verantwoordelijk voor de controle achteraf.

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken werpt dan weer op dat het ontwerp handelt over de interne controle maar niet spreekt over de externe controle. Het is aan de decreetgever als politiek controle-

orgaan op de werking van de administratie en de departementen om een betere externe controle op te leggen. Het is eigenaardig dat de regering een ontwerp indient over de interne controle – dat is haar taak, daarvoor heeft ze het parlement niet nodig – zonder het parlement extra instrumenten voor de externe controle voor te stellen. Een mogelijkheid is dat de regering nog een initiatief neemt inzake de externe controle of het parlement oproept om zelf initiatieven te nemen om de externe controle beter te organiseren. Dat is vooral nodig in het kader van de beheersovereenkomsten.

De *minister* beaamt dat het ontwerp over de interne controle gaat. De uitvoerende macht heeft als eerste opdracht ervoor te zorgen dat de interne controle zo efficiënt en effectief mogelijk verloopt. Daarvoor heeft hij een wettelijke basis nodig om te doen wat van hem verwacht wordt. Het ontwerp bevat een paar aanpassingen om dat te verbeteren. Met de externe controle bedoelt de heer Tavernier allicht het Rekenhof. Als het parlement oordeelt dat die externe controle nog verder moet worden verfijnd, zal het wel de nodige initiatieven nemen. De minister heeft overigens begrepen dat de externe controle van het Rekenhof zeer behoorlijk functioneert.

De heer *Jef Tavernier* denkt dat het parlement zelf initiatief zal moeten nemen. Het is echter niet zo gemakkelijk om opdrachten te geven aan het Rekenhof. Daarvoor is een meerderheid nodig. Soms volgt de meerderheid de uitvoerende macht te gemakkelijk.

De *minister* benadrukt dat de uitvoerende macht niet rechtstreeks het Rekenhof kan vatten, maar daarvoor steeds het parlement moet inschakelen.

De heer *Jef Tavernier* wijst erop dat de uitvoerende macht over de Inspectie van Financiën beschikt.

De heer *Jan Peumans* merkt op dat een groot deel van het beleid wordt uitgevoerd door extern verzelfstandigde agentschappen die over ruime middelen beschikken. Beheersovereenkomsten zijn fundamenteel voor de controle van die agentschappen. Daarbij is het niet alleen belangrijk hoe die beheersovereenkomsten tot stand zijn gekomen, maar vooral hoe ze gecontroleerd worden. De beheersovereenkomst van de VRT bijvoorbeeld wordt grondig getoetst, de andere veel minder.

Het departement Openbare Werken heeft tot nog toe al vier of vijf rapporten gekregen van het Rekenhof

maar het probleem situeert zich bij de opvolging van die rapporten. In 2003 publiceerde het Rekenhof een rapport met tal van aanbevelingen over schadecosiers. Bij een opvolgingsrapport stelt het Rekenhof vast dat de administratie er niets mee gedaan heeft.

De heer Peumans verwijst naar de benchmarkoefening die het parlement verrichtte en naar het benchmarkcolloquium van mei 2008. De controle op de agentschappen was in dat kader een belangrijk aandachtspunt en er volgden tal van aanbevelingen om de controle vanwege het parlement te verruimen. Gelet hierop is het betreuenswaardig als het parlement zijn amendementen op het voorliggend ontwerp van decreet zou beperken tot een verlenging van de termijn van een maand tot negentig dagen waarbinnen het parlement een ontwerp van beheersovereenkomst kan toetsen aan de goedgekeurde beleidsnota. De spreker kondigt aan dat hij de verschillende amendementen die door de diensten aan het Uitgebreid Bureau zijn voorgelegd – en waarvan door de meerderheid dus enkel de verlenging van de termijn tot negentig dagen werd weerhouden – opnieuw zal indienen, dit ten einde de slagkracht van het parlement te verhogen inzake de controle op de beheersovereenkomsten.

De heer *Ludwig Caluwé* erkent dat het Uitgebreid Bureau over deze problematiek vergaderd heeft. Daar was overeenstemming om een amendement in te dienen om het parlement meer tijd te geven voor de bespreking van de beheersovereenkomsten. Er is ook beslist om de aanpassingen voorlopig daartoe te beperken. Het is niet goed dat een regering te lang moet werken met de beheersovereenkomsten van een vorige regering. Dat sluit niet uit dat het parlement bepaalde beheersovereenkomsten eruit kan pikken om nader te bekijken. Eventueel kan het dan aanbevelingen doen voor nieuwe accenten voor de beheersovereenkomst in de volgende regeerperiode.

3. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1

Artikel 1 wordt zonder opmerkingen aangenomen met 9 stemmen bij 3 onthoudingen.

Artikel 1/1 (nieuw)

Een amendement voorgesteld door de heer *Ludwig Caluwé*, mevrouw *Laurence Libert* en de heren

Marnic De Meulemeester, *Dirk De Cock* en *Ward Kennes* strekt ertoe een nieuw artikel 1/1 in te voegen (1821/2, amendement nr. 1).

De heer *Ludwig Caluwé* verklaart dat dit amendement het parlement meer tijd wil geven voor de bespreking van de beheersovereenkomsten. De termijn waarbinnen het parlement kan reageren op een ontwerp van beheersovereenkomst wordt van 30 op 90 dagen gebracht.

Een amendement voorgesteld door de heren *Jan Peumans* en *Jef Tavernier* strekt er eveneens toe een artikel 1/1 in te voegen (1821/2, amendement nr. 2).

De heer *Jef Tavernier* stelt dat de termijn waarover het parlement beschikt om de beheersovereenkomst te onderzoeken, moet worden verlengd van 30 naar 90 dagen. Bovendien zou die termijn moeten worden geschorst tijdens de periode dat het Vlaams Parlement niet in zitting of in reces is. Ook beheersovereenkomsten die eind juni worden ingediend moeten behoorlijk behandeld kunnen worden. Daarnaast is het van belang dat het parlement over voldoende informatie beschikt over de beheersovereenkomst. Vandaar wordt voorgesteld dat de regering naast de beheersovereenkomst ook een begeleidende nota bezorgt met toelichting, waarin het besluitvormingsproces wordt geschetst dat geleid heeft tot de beheersovereenkomst tussen regering en agentschap.

De heer *Jan Peumans* sluit zich hierbij aan. Hij zegt dat dit amendement in het verlengde ligt van de benchmarkoefening. Tevens verwijst hij naar de procedures inzake de milieubeleidsvereenkomsten en naar het feit dat het amendement in deze vorm door de diensten werd voorbereid en aan het Uitgebreid Bureau werd voorgelegd.

Mevrouw *Hilde De Lobel* vindt dit goede amendementen en verklaart dat haar fractie ze zal steunen.

De *minister* verwijst naar het feit dat beheersovereenkomsten in principe samen met de begroting – dus in oktober – worden ingediend. Het is dan de bedoeling dat de beheersovereenkomsten ingaan bij het begin van een begrotingsjaar. Als men echter de termijnen uitbreidt naar 90 dagen krijgt men situaties waarbij het begrotingsjaar al gestart is op het ogenblik dat een beheersovereenkomst definitief wordt goedgekeurd en in werking treedt. Dat zou de transparantie waarnaar dit parlement toch streeft, niet ten goede komen. De minister wenst dit uitdrukkelijk te benadrukken en hij zal zeker naar dit argument verwijzen

moest het parlement op een bepaald ogenblik kritiek hebben op het feit dat er een decalage is tussen de start van een begrotingscyclus en de inwerkingtreding van een beheersovereenkomst.

Amendement nr. 2 wordt verworpen met 9 stemmen tegen 3.

Amendement nr. 1 wordt aangenomen met 9 stemmen bij 3 onthoudingen en een nieuw artikel 1/1 wordt ingevoegd. Na vernummering wordt dit artikel 2.

Artikel 2

Een amendement voorgesteld door de heren Jan Peumans en Jef Tavernier strekt ertoe dit artikel te vervangen (1821/2, amendement nr. 3).

De heer *Jan Peumans* merkt op dat met dit amendement beoogd wordt de timing van indiening van de beheersovereenkomsten te wijzigen. Om een grotere spreiding te krijgen, wordt bepaald dat de beheersovereenkomsten uiterlijk (maar het mag dus vroeger) op 31 december van het jaar volgend op het jaar waarin de regering na de vernieuwing van het parlement de eed heeft afgelegd, aflopen.

Amendement nr. 3 wordt verworpen met 9 stemmen tegen 3.

Artikel 2 wordt aangenomen met 9 stemmen bij 3 onthoudingen. Na vernummering wordt dit artikel 3.

Artikel 2/1 (nieuw)

Een amendement voorgesteld door de heer Ludwig Caluwé, mevrouw Laurence Libert en de heren Marnic De Meulemeester, Dirk De Cock en Ward Kennes strekt ertoe een nieuw artikel 2/1 in te voegen (1821/2, amendement nr. 4). Dit amendement ligt in het verlengde van amendement nr. 1.

Een amendement voorgesteld door de heren Jan Peumans en Jef Tavernier strekt er eveneens toe een nieuw artikel 2/1 in te voegen (1821/2, amendement nr. 5). De heer *Jan Peumans* verwijst voor de verantwoording naar de amendementen nrs. 2 en 3.

Amendement nr. 5 wordt verworpen met 9 stemmen tegen 3.

Amendement nr. 4 wordt aangenomen met 9 stemmen bij 3 onthoudingen en een nieuw artikel 2/1 wordt ingevoegd. Na vernummering wordt dit artikel 4.

Artikel 3

Artikel 3 wordt zonder opmerkingen aangenomen met 9 stemmen bij 3 onthoudingen. Na vernummering wordt dit artikel 5.

Artikel 3/1 (nieuw)

Een amendement voorgesteld door de heren Jan Peumans en Jef Tavernier strekt ertoe een nieuw artikel 2/1 in te voegen (1821/2, amendement nr. 6). De indieners verwijzen voor de verantwoording naar amendement nr. 3.

Amendement nr. 6 wordt verworpen met 9 stemmen tegen 3.

Artikel 4

Artikel 4 wordt zonder opmerkingen aangenomen met 9 stemmen bij 3 onthoudingen. Na vernummering wordt dit artikel 6.

Artikel 5

De heer *Jef Tavernier* verwijst naar de opmerking van de Raad van State dat men eigenlijk nominatim zou moeten aanduiden welke instellingen aan welke vorm van toezicht zijn onderworpen. De spreker heeft de indruk dat de ontwerptekst niet aan deze opmerking van de Raad van State beantwoordt.

De *minister* gaat ervan uit dat de instellingen waar de Raad van State naar verwijst wel degelijk worden opgesomd. Het gaat om de Vlaamse openbare instellingen van categorie A en de Eigen Vermogens met rechtspersoonlijkheid. Die worden opgesomd in artikel 5. Wat de andere overheidsinstellingen betreft, stelt de Raad van State dat dit niet in het kaderdecreet geregeld moet worden maar wel in de afzonderlijke oprichtingsdecreten van deze instellingen. Het initiatief daartoe moet dan uitgaan van de functioneel bevoegde minister. Volledigheidshalve verwijst de minister nog naar instellingen als het Vlaams-Europees Verbindingsagentschap (Vleva), Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM), Via-invest.

Het gaat om instellingen van privaatrechtelijke aard. Voor deze instellingen is het aangewezen de geëigende toezichts- en controlemechanismen te voorzien.

De minister besluit dat de ontwerptekst dus wel degelijk aan de opmerkingen van de Raad van State beantwoordt.

Artikel 5 wordt aangenomen met 9 stemmen bij 3 onthoudingen. Na vernummering wordt dit artikel 7.

Artikel 6

Een amendement voorgesteld door de heren Jan Peumans en Jef Tavernier strekt ertoe dit artikel te vervangen (1821/2, amendement nr. 7).

Amendement nr. 7 wordt verworpen met 9 stemmen tegen 3.

Artikel 6 wordt aangenomen met 9 stemmen bij 3 onthoudingen. Na vernummering wordt dit artikel 8.

4. Eindstemming

Het ontwerp van decreet houdende wijziging van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 inzake de beheersovereenkomsten, de interne controle en Interne Audit, wordt aangenomen met 9 stemmen bij 3 onthoudingen.

De verslaggever,

De waarnemend voorzitter,

Dirk DE COCK Marnic DE MEULEMEESTER

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE**Artikel 1**

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaan-gelegenheid.

Artikel 2

In artikel 8, derde lid, van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 wordt in de tweede zin, het woord “maand” vervangen door de woorden “negentig dagen”.

Artikel 3

In artikel 9, §1, 4°, van hetzelfde decreet worden de woorden “en een operationeel plan op middellange en lange termijn” geschrapt.

Artikel 4

In artikel 14, §2, van hetzelfde decreet wordt in de tweede zin, het woord “maand” vervangen door de woorden “negentig dagen”.

Artikel 5

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

Artikel 6

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 beheers-rapportering;

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 7

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 8

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.”.
