

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



Zitting 2001-2002

24 september 2001

AUDITRAPPORT

– van het Rekenhof –

**over het onderzoek naar de beheersovereenkomsten met
Vlaamse openbare instellingen**

REKENHOF

N 12-1.795.805 B28

Bijlage : 1 auditrapport + diskette

Brussel, 18 september 2001

Regentschapsstraat 2

1000 Brussel

Mijnheer de Voorzitter,

BETREFT : Auditrapport van het Rekenhof over het
onderzoek naar de beheersovereenkomsten
met Vlaamse Openbare Instellingen

Het Rekenhof heeft in de loop van 2000
een onderzoek uitgevoerd naar de beheersovereenkom-
sten met de Vlaamse Openbare Instellingen. Het stuurt u
als bijlagen het auditrapport "Beheersovereenkomsten
met Vlaamse Openbare Instellingen", samen met een
diskette die de tekst van dat rapport bevat.

De bevindingen en aanbevelingen werden
voorafgaandelijk voor commentaar medegedeeld aan de
Minister-president van de Vlaamse regering alsook aan
de betrokken voogdijministers. De op 31 augustus 2001
ontvangen reacties zijn verwerkt in het auditrapport.

Op last :
De Hoofdgriffier,

Het Rekenhof :
De Voorzitter,

F. VANSTAPEL

F. VAN DEN HEEDE

Aan de heer N. DE BATSELIER
Voorzitter van het Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27
1011 BRUSSEL

REKENHOF

BEHEERSOVEREENKOMSTEN MET VLAAMSE OPENBARE INSTELLINGEN

AUDITRAPPORT

***BIJLAGE BIJ BRIEF
N12-1.795.805 B28***

Brussel, 18 september 2001

REKENHOF

BEHEERSOVEREENKOMSTEN MET VLAAMSE OPENBARE INSTELLINGEN

**Dit verslag is door de Nederlandse kamer van het Rekenhof
vastgesteld in haar zitting van 18 september 2001.**

Inhoud

Blz.

Bestuurlijke boodschap	10
Samenvatting	11
1. Inleiding	15
1.1. Aanleiding tot het onderzoek	15
1.2. Afbakening van het onderzoek	16
1.3. Doelstellingen van het onderzoek	18
1.4. Onderzoeksmethodologie	19
1.5. Opbouw nota	20
2. Omkadering van de beheersovereenkomsten	21
2.1. Juridische omkadering	21
2.1.1. Richtlijnen	21
2.1.2. Rechtskracht	22
2.1.3. Beheersautonomie van de VOI's	22
2.2. Organisatorische omkadering	23
2.2.1. Horizontale ondersteunende diensten	23
2.2.2. Diensten van de toezichthoudende minister	23
2.3. Conclusies	24
3. Samenhang en toetsbaarheid doelstellingen	25
3.1. Beheersovereenkomsten en ondernemingsplannen	25
3.2. Samenhang doelstellingen Vlaamse Gemeenschap-VOI	26
3.2.1. Structurele verschillen	26
3.2.2. Verschillen in totstandkoming	26
3.2.3. Onduidelijke terreinafbakening van de actoren	27
3.3. Interne coherentie van de doelstellingen	27
3.3.1. Onduidelijke operationalisering	27
3.3.2. Verplichtingen van de Vlaamse Gemeenschap	28
3.4. Conclusies	29
4. Afstemming op legislatuur en begrotingscyclus	30
4.1. Afstemming op de legislatuur	30
4.1.1. Looptijd van de beheersovereenkomst	31
4.1.2. Voorlegging aan het Vlaams Parlement	31
4.1.3. Financiering van de beheersovereenkomst	31
4.1.4. Garantie over de financiële middelen	32

4.2. Afstemming op de begrotingscyclus	32
4.3. Conclusies	34
5. Interne uitwerking van de beheersovereenkomst	36
5.1. Toewijzing bevoegdheden en verantwoordelijkheden	36
5.2. Prestatiegerichtheid	38
5.2.1. Van strategische naar organisatiedoelstellingen	38
5.2.2. Koppeling van doelstellingen aan verantwoordelijkheden	38
5.2.3. Koppeling van financiële middelen aan verantwoordelijkheden	39
5.3. Opvolging en bijsturing van de uitvoering	39
5.3.1. Meet- en rapporteringssystemen	39
5.3.2. Rapportering en aanwending van de informatie	40
5.4. Conclusies	40
6. Rapportering en evaluatie	42
6.1. Rapportering aan de toezichthoudende overheid	42
6.1.1. Rapporteringsverplichtingen en -procedures	42
6.1.2. Rapportering in de praktijk	42
6.2. Evaluatie	43
6.2.1. Evaluatieverplichtingen	43
6.2.2. Overleg tussen VOI, minister en de administratie	44
6.2.3. Voorwerp van de evaluatie	45
6.2.4. Sancties, beloningen en bijsturingen	45
6.3. Informatie aan het Vlaams Parlement	46
6.4. Conclusies	47
7. Algemene conclusie en aanbevelingen	48
7.1. Algemene conclusie	48
7.2. Aanbevelingen	49
8. Reacties van de ministers en nawoord van het Rekenhof	52
8.1. Reacties van de ministers	52
8.2. Nawoord van het Rekenhof	52
Bijlagen	
Bijlage 1 : Resoluties van het Vlaams Parlement	56
Bijlage 2 : bij het onderzoek gehanteerd normenkader	60
Bijlage 3 : Kerngegevens	72

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft onderzocht of de voorwaarden zijn vervuld voor een optimaal gebruik van de beheersovereenkomst als sturingsinstrument voor de VOL's. Het heeft daartoe zeven bestaande beheersovereenkomsten onderzocht.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de kwaliteit en opvolging van de beheersovereenkomsten niet uniform zijn door het ontbreken van een referentiekader en organisatorische ondersteuning vanuit de administratie.

Het instrument beheersovereenkomst vervult zijn functie als sturingsmiddel niet optimaal wegens onvoldoende meetbaar geformuleerde en onvoldoende genormeerde doelstellingen, onvoldoende formele overeenstemming tussen de beleidsdoelstellingen en de doelstellingen in de overeenkomsten, onvoldoende opvolging en evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomsten en de schaarse informatiedoorstroming naar het Vlaams Parlement.

In bijkomende orde heeft het Rekenhof vastgesteld dat de financiële middelen die de VOL's ontvangen voor de uitvoering van de beheersovereenkomst in onvoldoende mate stoelen op de kostprijs van de te leveren prestaties. Bovendien bemoeilijkt de onzekerheid over de omvang van deze middelen meerjarenplanning bij de VOL's.

Er is dan ook, onder meer, nood aan een reglementair en organisatorisch kader voor het werken met beheersovereenkomsten, afstemming op mekaar van de planningscycli van de Vlaamse Gemeenschap en de VOL's, decretale machtiging van de totale financiële engagementen die uit beheersovereenkomsten voortvloeien, meer toetsbaarheid van de doelstellingen en rapportering aan het Vlaams Parlement over inhoud en uitvoering van de beheersovereenkomst.

Samenvatting

Het Vlaamse regeerakkoord van 13 juli 1999 opteert voor een veralgemeend gebruik van beheersovereenkomsten als sturingsinstrument voor verzelfstandigde entiteiten. Het Rekenhof heeft daarom voor de bestaande beheersovereenkomsten (met: VVM, VDAB, VRT, VITO, Vlopera, DS en VFL) onderzocht of de voorwaarden werden vervuld voor een optimaal gebruik van de beheersovereenkomst als sturingsinstrument voor de VOI's. Het wilde zodoende aanbevelingen formuleren voor de introductie van toekomstige beheersovereenkomsten.

Omkadering

Richtlijnen, normen en criteria voor de opmaak en opvolging van beheersovereenkomsten ontbreken vooralsnog, evenals duidelijkheid over de rechtskracht van de beheersovereenkomsten in het bestaande reglementair kader. Ook een horizontale administratieve ondersteuning is nog niet georganiseerd. De beheersovereenkomsten komen dan ook op verschillende wijze tot stand en een uniforme kwaliteitsbewaking voor hun invoering en toepassing is er niet. De beheersovereenkomsten waren tot op heden meestal een zaak tussen de ministeriële kabinetten en de VOI's. De functioneel bevoegde administraties werden er weinig bij betrokken. De invoering van de beheersovereenkomsten heeft tot op heden nog niet geleid tot een gelijkvormige, aangepaste beheersautonomie voor de VOI's of een aangepast administratief toezicht.

Samenhang en toetsbaarheid doelstellingen

De wijze waarop de doelstellingen en prestaties zijn geformaliseerd in documenten verschilt. Voor enkele instellingen geschiedde dit voornamelijk in de beheersovereenkomst zelf, voor andere in het bijhorende ondernemingsplan.

De doelstellingen in de beheersovereenkomst en de planningsdocumenten van de VOI zijn over het algemeen wel in overeenstemming met die in de beleidsnota's en strategische plannen van de ministers. De opbouw en structuur van de doelstellingen in beide documenten sluiten echter niet optimaal op elkaar aan.

Beleidsprioriteiten en beheersovereenkomsten komen op een verschillende wijze tot stand. De ministers bepalen slechts recent beleidsdoelstellingen aan de hand van strategische planningstechnieken. De bestaande beheersovereenkomsten werden evenwel nog niet opgemaakt of aangepast volgens deze technieken. De planningscyclus van de beheersovereenkomsten is momenteel nog niet gekoppeld aan die van de Vlaamse Gemeenschap, die de VOI's evenmin systematisch betrok bij de voorbereiding en uitwerking van haar beleidsdoelstellingen. De beleidsnota en het strategisch plan van de minister schenken overigens nog te weinig aandacht aan de functionele terreinafbakening van en de coördinatie tussen de verschillende actoren in het beleidsdomein (administraties, VOI's en andere instanties).

Hoewel de beheersovereenkomsten op het niveau van de VOI over het algemeen een coherent geheel van doelstellingen formuleren, blijft de graad van concretisering ervan vrij beperkt. De doelstellingen zijn vaak onvoldoende geoperationaliseerd door middel van adequate, genormeerde en meetbare indicatoren. De beheersovereenkomsten omschrijven de verplichtingen van de Vlaamse Gemeenschap meestal als een inspanningsverbintenis in plaats van een resultaatsverbintenis.

Afstemming op legislatuur en begrotingscyclus

Evenmin is er een koppeling tussen de duur van de beheersovereenkomsten en de legislatuurperiode. De beheersovereenkomsten voorzien er niet uitdrukkelijk in dat een regeringsswissel tot heronderhandeling en aanpassing aan de nieuwe beleidsprioriteiten kan leiden.

De aard, herkomst en bestemming van de financiële middelen die de Vlaamse overheid ter beschikking stelt voor de uitvoering van de taken die de beheersovereenkomst oplegt, liggen doorgaans duidelijk vast. De VOI's hebben echter weinig zekerheid over de omvang van de beschikbare middelen over de totale duurtijd van de beheersovereenkomst. Het Vlaams Parlement heeft de financiële engagements immers vrijwel nooit voorafgaand gemachtigd. De omvang van de financiële middelen is veelal afhankelijk van de jaarlijkse begrotingsinstructies. Dit bemoeilijkt voor de VOI's het opstellen van een financiële meerjarenplanning.

De basisdotaties waarin de beheersovereenkomsten voorzien, zijn gebaseerd op een historische kostenstructuur en houden geen rekening met de kostprijs van de te leveren prestaties en eventuele rendementsverbeteringen. De toelagen voor specifieke prestaties of uitgaven stoeien meestal wel op de kostprijs van de prestaties.

Hoewel het Vlaams Parlement in de meeste gevallen de aanzet gaf tot het sluiten van een beheersovereenkomst, kreeg het slechts twee van de zeven beheersovereenkomsten voorgelegd. Zelfs waar het oprichtingsdecreet de voorlegging uitdrukkelijk voorschrijft, wordt dat niet altijd gedaan.

Bij de voorlegging van de ontwerpbegrotingen van de VOI's of bij de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap, ontvangt het Vlaams Parlement weinig concrete informatie over de doelstellingen, activiteiten en prestaties die de VOI het volgende begrotingsjaar ter uitvoering van de beheersovereenkomst moet realiseren, evenmin als over de kostprijs ervan. Het Parlement kan dus moeilijk beoordelen of de omvang van de goedgekeurde kredieten in verhouding staat tot de te leveren prestaties.

Interne uitwerking

De meeste instellingen hebben de doelstellingen en verplichtingen in de beheersovereenkomst nog niet formeel vertaald in interne doelstellingen, indicatoren en normen voor hun verschillende organisatieonderdelen. Het ontbreken van concrete interne doelstellingen bemoeilijkt de

formele toewijzing aan het kaderpersoneel van verantwoordelijkheden voor de realisatie van de doelstellingen.

Verscheidene instellingen koppelen een variabele wedde of toelage aan de evaluatie van het kaderpersoneel. De band tussen deze evaluatie en de interne doelstellingen afgeleid uit de beheersovereenkomst, kan bij de meeste instellingen niet worden gelegd.

Doorgaans hebben of ontwikkelen de instellingen systemen om de realisatie van de doelstellingen en de prestaties te meten en te verwerken. Intern rapporteren de instellingen over het algemeen echter nog op een weinig gestructureerde of systematische wijze over de uitvoering van de beheersovereenkomst. De band tussen de informatie in deze rapportering en de doelstellingen in de beheersovereenkomst is niet altijd duidelijk. Er bestaan meestal geen periodieke uitvoeringsrapporten of bordtabellen die de realisatie van de doelstellingen en verplichtingen weergeven. Een volledige rapportering aan de raad van bestuur vindt bij de meeste instellingen maar jaarlijks plaats, vaak in functie van de rapportering aan de toezichthoudende minister. De instellingen controleren de betrouwbaarheid van de prestatie-informatie die de meetsystemen oplevert niet systematisch.

Rapportering en evaluatie

De beheersovereenkomsten bevatten geen duidelijke en volledige bepalingen over uitvoeringsrapportering en evaluatie. De VOI's rapporteren in de praktijk dan ook op uiteenlopende wijze. De rapporten geven niet altijd aan of voldaan is aan de doelstellingen. Bovendien dekt hun inhoud niet altijd alle verplichtingen uit de beheersovereenkomst. De getrouwheid van de gerapporteerde uitvoeringsgegevens wordt niet systematisch gecontroleerd door een externe instantie. De verplichtingen van de Vlaamse Gemeenschap kennen nauwelijks evaluatie.

De uitvoeringsrapporten begeleiden maar uitzonderlijk de jaarrekening. Bijgevolg is er geen integratie van prestatie-informatie met financiële informatie. De uitvoeringsgegevens en evaluaties van het jaar t zijn meestal beschikbaar bij de begrotingsopmaak van het jaar $t+2$, maar zelden bij de begrotingscontrole van het jaar $t+1$. Zij zijn dus niet dienstig in de beleidscyclus van het jaar $t+1$. De beheersovereenkomsten leggen overigens alleen jaarlijkse evaluaties op, geen globale evaluaties bij het einde van de beheersovereenkomst. De functioneel bevoegde administraties worden niet of nauwelijks betrokken bij de opvolging en evaluatie van de beheersovereenkomsten.

De beheersovereenkomsten bevatten over het algemeen sancties voor het niet naleven van hun verplichtingen. Die sancties en beloningen beperken zich meestal tot financiële incentives, die overigens vaak niet alle doelstellingen en verplichtingen dekken. In een koppeling van de evaluatie van de beheersovereenkomst aan de evaluatie van de leiding van de VOI, is slechts bij twee instellingen voorzien. Het is overigens niet steeds duidelijk welk bestuursorgaan (raad van bestuur of leidend ambtenaar) de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de overheidstaak en daarover rekenschap aflegt aan de toezichthoudende minister.

Informatie aan het Parlement over de evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst is vrijwel nergens opgelegd en blijft in de praktijk dan ook beperkt.

Reactie van de ministers

Het Rekenhof heeft het auditrapport op 3 juli 2001 aan de Minister-President van de Vlaamse Regering en aan de betrokken toezichthoudende ministers voorgelegd. Op 31 augustus 2001 hadden de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening en de Vlaamse Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie hun commentaar medegedeeld.

De ministers hebben de bevindingen en aanbevelingen van het Rekenhof in het algemeen niet betwist. Ze beklemtoonden wel dat een beheersovereenkomst dient te worden onderhandeld door de minister als politiek verantwoordelijke en de VOI als beleidsuitvoerder. De Vlaamse Minister van Mobiliteit en Openbare Werken heeft daarbij verwezen naar de beslissingen van de Vlaamse regering inzake het project Beter Bestuurlijk Beleid.

Nawoord van het Rekenhof

Het project Beter Bestuurlijk Beleid (reorganisatie van de Vlaamse overheid) voorziet in de invoering van verzelfstandigde agentschappen voor de beleidsuitvoering. Zij worden aangestuurd door beheersovereenkomsten. Het project is een ideale gelegenheid om een referentiekader vast te stellen met normen en criteria voor het invoeren, ontwerpen en evalueren van beheersovereenkomsten, waarbij de aanbevelingen een inspiratiebron kunnen zijn. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met een democratische controle door het Vlaams Parlement, zoals eveneens in de aanbevelingen verwoord.

Pas dan zal ten volle uitvoering zijn gegeven aan wat het regeerakkoord van 13 juli 1999, uitgangspunt van het onderhavige onderzoek, dien-aangaande heeft gesteld.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding tot het onderzoek

De schaarse middelen van de overheid en de hogere efficiëntie- en kwaliteitseisen die de burger stelt aan de dienstverlening, nopen de overheid op meer doelmatige wijze te werken. Zij evolueert naar een meer resultaatgerichte bedrijfscultuur. Deze evolutie gaat vaak samen met decentralisatie of verzelfstandiging. Tegelijkertijd ontwikkelt de overheid in deze gewijzigde context nieuwe instrumenten voor de sturing, beheersing en evaluatie van de uitvoering van haar taken. Een van die instrumenten⁽¹⁾ is het sluiten van beheersovereenkomsten met verzelfstandigde overheidsorganen.

Een beheersovereenkomst is een contract dat de Vlaamse Gemeenschap met een verzelfstandigde organisatie sluit over de bijzondere regels en voorwaarden waaronder die organisatie een openbare opdracht moet uitvoeren. Zij kan de partijen helpen bij het definiëren van wederzijdse verantwoordelijkheden en verwachtingen omtrent gemeenschappelijke doelstellingen. De beheersovereenkomst omschrijft de opdrachten van de organisatie, de beschikbare middelen daarvoor, de beheersautonomie van de organisatie, de rapporteringen en een aantal stimuli. Met deze elementen kan een beheersovereenkomst bijdragen tot een meer doelmatige uitvoering van de opdrachten van de verzelfstandigde organisatie en de strategische doelstellingen in het betrokken beleidsdomein.

De Vlaamse Gemeenschap introduceerde het beleidsinstrument beheersovereenkomst in 1992. Het recentste Vlaamse regeerakkoord⁽²⁾ stelt dat de beleidsuitvoering kan worden ondergebracht bij verzelfstandigde entiteiten die steeds moeten werken binnen het kader van beheersovereenkomsten. Het gebruik van beheersovereenkomsten als beleidsinstrument zal bijgevolg wellicht nog toenemen.

Momenteel is er nog geen kader voor een gestructureerd gebruik van beheersovereenkomsten. Het regeerakkoord geeft enkel summier aan welke elementen een beheersovereenkomst moet bevatten. De vorige regering stelde een voorontwerp van kaderdecreet tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole op de Vlaamse openbare instellingen (VOI's) op, dat de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut zou vervangen. Dit voorontwerp zou beheersovereenkomsten een eenvormige juridische basis bieden. Het werd echter niet goedgekeurd.

Het Rekenhof heeft in zijn recente boeken gerapporteerd over enkele thematische onderzoeken die het wijdde aan de VOI's in het algemeen

¹ Complementair aan: doelmatigheidsanalyse, prestatiebegroting, strategische planning, responsabilisering, mandaatsystemen, enz.

² Stuk 31 (1999) – Nr.1 van 13 juli 1999.

en de beheersovereenkomst met de Vlaamse Vervoersmaatschappij in het bijzonder. Het Vlaams Parlement heeft op grond van deze onderzoeken in twee resoluties aanbevelingen geformuleerd over beheersovereenkomsten met VOI's⁽³⁾. Het beklemtoonde in deze resoluties onder meer de nood aan een duidelijke, concrete en controleerbare taakomschrijving voor de VOI's, beval het werken met een concreet beleidsplan op middellange tot lange termijn aan en vroeg om gedetailleerde informatie over de inhoud, de uitvoering en evaluatie van de beheersovereenkomsten. De aanbevelingen uit deze resoluties zijn opgenomen in bijlage 1.

Gelet op de algemene keuze in het regeerakkoord voor beheersovereenkomsten, achtte het Rekenhof het wenselijk terzake een fundamenteel onderzoek uit te voeren⁽⁴⁾.

1.2. Afbakening van het onderzoek

Het Rekenhof beperkte zijn onderzoek tot de beheersovereenkomsten die de Vlaamse Gemeenschap sloot met instellingen die voldoen aan de volgende criteria : een opdracht van algemeen belang hebben, ressorteren onder de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest, een begroting moeten meedelen aan of laten goedkeuren door het Vlaams Parlement en jaarrekeningen aan het Rekenhof moeten voorleggen. Aldus selecteerde het Rekenhof zeven beheersovereenkomsten met VOI's:

- Beheersovereenkomst van 18 december 1996 tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse Vervoersmaatschappij - De Lijn (VVM), met een looptijd van 5 jaar vanaf 1 januari 1997.
- Beheersovereenkomst van 2 september 1998 tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), met een looptijd van 4 jaar vanaf 1 januari 1999.
- Beheersovereenkomst van 3 juni 1997 tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Nederlandse Radio- en Televisie-uitzendingen in België; later Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT), met een looptijd van 5 jaar vanaf 1 januari 1997.
- Beheersovereenkomst van 29 november 1994 tussen het Vlaams Gewest en de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek

³ Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen, door het Vlaams Parlement unaniem goedgekeurd op 25 juni 1997 (Handelingen, zitting 1996-1997, nr. 48, d.d. 24 juni 1997 en nr. 50 d.d. 25 juni 1997) en resolutie van 31 maart 1999 betreffende de beheersovereenkomst voor 1997-2001 met de Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn (VVM) (Plenaire vergadering (1998-1999) – Nr. 45 van 30 maart 1999 en Nr. 47 van 31 maart 1999).

⁴ Bij de bespreking van het voorstel van resolutie betreffende de beheersovereenkomst van de VVM werd verder studiewerk hierover overigens in het vooruitzicht gesteld (Stuk 1259 (1998-1999) – Nr.2 van 15 maart 1999, p.26).

(VITO); voor de periode van 1994 tot 1998. Twee bijaktes verlengden de looptijd tot medio 2000.

- Beheersovereenkomst van 18 december 1997 tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse Opera (Vlopera), met onbepaalde duur vanaf 18 december 1997.
- Beheersovereenkomst van 8 juni 1999 tussen het Vlaams Gewest en de Dienst voor de Scheepvaart (DS), met een looptijd van 2 jaar vanaf 1 juni 1999, verlengbaar tot 5 jaar.
- Beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Fonds voor de Letteren (VFL), met een looptijd van 5 jaar vanaf 1 januari 2000⁵).

Met uitzondering van de beheersovereenkomst met het VFL, kwamen alle beheersovereenkomsten tot stand tijdens de vorige legislatuur. Voor de analyse van de uitvoering van de beheersovereenkomsten was het werkingsjaar 1999 uitgangspunt. Het onderzoek hield rekening met de beleidsnota's van 1995 en 1999, de beleidsdoelstellingen en toelichtingen die de Vlaamse regering eind 1998 bij de ontwerpbegroting 1999 formuleerde en de uitvoeringsrapporten en evaluatieverslagen over 1999 die de VOI's, regeringscommissarissen en administraties in 2000 stelden.

Recent werd voor enkele VOI's (VRT, VDAB, VITO) een nieuwe beheersovereenkomst opgesteld. Deze werden niet meer in het onderzoek betrokken.

Van de 45 VOI's hebben er dus zeven tot dusver een beheersovereenkomst gesloten, waaronder twee instellingen van de categorie B (VDAB, DS) en vijf sui-generisinstellingen (VVM, VRT, VITO, Vlopera, VFL). De onderstaande tabel toont het relatieve belang van deze VOI's aan (cijfers over 1999 en in duizenden BEF).

	Ontvangsten	Dotatie	Andere ontv.	Uitgaven	Saldo
alle VOI's (45)					
- begroting	202.851.001	137.322.625	65.527.576	217.892.642	-15.041.641
- uitvoering	198.258.991	134.760.081	63.498.910	189.436.657	8.822.434
VOI's categorie A (18)					
- begroting	39.353.311	36.662.618	2.690.693	47.636.010	-8.282.699
- uitvoering	40.142.709	35.754.085	4.388.624	33.961.524	6.181.285
VOI's categorie B en sui generis (27)					
- begroting	163.497.690	100.660.007	62.836.883	170.256.632	-6.758.942
- uitvoering	158.116.282	99.005.996	59.110.286	155.475.133	2.641.149
VOI's met beheersovereenkomst (7)					
- begroting	58.321.143	40.350.550	17.970.593	60.436.893	-2.115.750
- uitvoering	59.948.986	39.729.168	20.219.818	59.247.066	701.920

⁵ De Vlaamse regering keurde de overeenkomst goed op 17 juli 2000. De overeenkomst werd ondertekend op 17 mei 2001.

De zeven VOI's met een beheersovereenkomst vertegenwoordigden in 1999 een totale budgettaire uitgave van 59,2 miljard BEF, tegenover alle 45 VOI's samen ongeveer 189,4 miljard BEF. De onderzochte VOI's ontvingen in 1999 39,7 miljard BEF van de 134,8 miljard BEF door de Vlaamse Gemeenschap uitgekeerde dotaties.

De Vlaamse Gemeenschap heeft ook beheersovereenkomsten gesloten met andere (openbare) instellingen en organisaties, zoals Aquafin, Gimvindus, de Vlaamse Milieuholding, de Vlaamse Participatiemaatschappij en talrijke VZW's uit de culturele sector. De beheersstatuten van deze organisaties verschillen sterk. Zij voldoen niet aan de criteria die het Rekenhof voor zijn onderzoek heeft vooropgesteld. Daarom heeft het Rekenhof de beheersovereenkomsten met deze instanties buiten het onderzoek gelaten. De aanbevelingen gelden in zekere mate ook voor deze beheersovereenkomsten.

Bijlage 3 bij dit verslag geeft de kernelementen van de onderzochte beheersovereenkomsten schematisch weer.

1.3. Doelstellingen van het onderzoek

Het onderzoek beoogde een evaluatie van de beheersovereenkomst als sturingsinstrument voor de beleidsuitvoering. Voor de bestaande overeenkomsten ging het Rekenhof na of de basiselementen aanwezig zijn en de randvoorwaarden vervuld voor een positieve invloed van het gebruik van beheersovereenkomsten op de realisatie van de vooropgestelde beleidsdoelstellingen. Deze basiselementen en randvoorwaarden moeten de doelmatigheid van beheersovereenkomsten als managementinstrument garanderen.

Het onderzoek zocht in essentie een antwoord op de volgende probleemstelling: *In hoeverre werden in de verschillende fasen van de implementatie van de beheersovereenkomst (voorbereiding, vastlegging inhoud, rapportering, evaluatie, sancties en terugkoppeling) de voorwaarden vervuld voor een optimaal gebruik van de beheersovereenkomst als instrument voor de sturing en opvolging van de doelmatige uitvoering van het beleid door de VOI ?*

In bijkomende orde ging het Rekenhof na of bij het gebruik van beheersovereenkomsten voldoende waarborgen zijn ingebouwd voor een degelijke parlementaire controle op de aanwending van de begrotingsmiddelen en de uitvoering van het beleid.

Het was dus niet de bedoeling te beoordelen hoe goed de betrokken VOI's de doelstellingen vervat in de beheersovereenkomst, hebben uitgevoerd. Evenmin werd onderzocht of het werken met beheersovereenkomsten effectief tot een meer doelmatig overheidsoptreden heeft bijgedragen⁶.

⁶ Dergelijk onderzoek zou over een lange tijd moeten worden gespreid of kunnen voortbouwen op doelmatigheidsonderzoeken die dateren van vóór de invoering van de beheersovereenkomst. Bovendien zouden, om de bij-

1.4. Onderzoeksmethodologie

Een literatuurstudie leverde een normenkader op, dat onder meer rekening hield met de resoluties van het Vlaams Parlement, de referentiekaders voor beheersovereenkomsten met de economische overheidsbedrijven en sociale zekerheidsinstellingen, het Vlaams regeerakkoord van 1999, buitenlandse en binnenlandse studies en de werkzaamheden van MOVI⁽⁷⁾ omtrent verzelfstandiging en beheersovereenkomsten. Het onderzoek stelde ook op de normen inzake de opmaak, uitvoering en opvolging van strategische doelstellingen die het Rekenhof hanteerde voor zijn onderzoek naar de uitvoering van de strategisch planning bij Kind & Gezin⁽⁸⁾. Bijlage 2 geeft dit normenkader weer.

Op grond van het vooropgestelde normenkader werd een onderzoeksprogramma samengesteld dat voor elke overeenkomst toegepast werd. Dit onderzoeksprogramma vond uitvoering middels interviews met alle betrokken verantwoordelijken en een analyse van de relevante documenten. Het Rekenhof sprak met de leidend ambtenaren van de betrokken VOI's en administraties, vertegenwoordigers van de ministeriële kabinetten en een aantal ondersteunende diensten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Het legde zijn vaststellingen in eerste instantie aan deze partijen voor.

Het Rekenhof heeft niet bij alle instellingen zijn volledige controlebevoegdheid kunnen uitoefenen. Omtrent de koppeling van doelstellingen aan verantwoordelijkheden binnen de instelling (zie 5.2.2) weigerden sommige VOI's het Rekenhof inzage in de evaluatiedossiers.

Het Rekenhof heeft op 3 juli 2001 het auditverslag aan de Minister-President van de Vlaamse Regering en aan de betrokken toezichthoudende ministers voorgelegd. Op 18 september 2001 hadden de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening en de Vlaamse Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie hun commentaar medegedeeld.

Op grond van de vaststellingen en reacties formuleert het Rekenhof aanbevelingen over het gebruik van de bestaande en toekomstige beheersovereenkomsten. Deze aanbevelingen kunnen bijdragen tot een betere kwaliteit van de beheersovereenkomsten, een meer gestructureerde en uniforme toepassing van dit beleidsinstrument en een verbeterde informatiedoorstroming naar het Vlaams Parlement over de inhoud en evaluatie van de beheersovereenkomsten. Zij kunnen ook helpen bij de ontwikkeling van een referentiekader voor de opmaak en uitvoering van beheersovereenkomsten.

drage van het instrument beheersovereenkomst objectief te kunnen meten, eventuele externe effecten of invloeden moeten worden afgezonderd.

⁷ MOVI vzw - Netwerk voor Management in de Openbare Vlaamse Instellingen.

⁸ Verslag van het Rekenhof over het onderzoek naar de opmaak en de uitvoering van het strategisch plan preventieve kinderzorg van Kind en Gezin, Stuk 38 (1999-2000) - Nr.1 van 11 mei 2000.

1.5. Opbouw nota

Hoofdstuk 2 geeft aan of de Vlaamse Overheid al een referentiekader voor beheersovereenkomsten heeft ontwikkeld en welke diensten in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap betrokken zijn bij de opmaak en de opvolging van beheersovereenkomsten.

De doelstellingen die de beheersovereenkomsten vooropstellen, moeten aansluiten bij de strategische doelstellingen van de Vlaamse regering voor het betrokken beleidsdomein. De doelstellingen en de ermee samenhangende prestatie-indicatoren en normwaarden moeten ook een coherent geheel vormen. Deze aspecten behandelt hoofdstuk 3.

Hoofdstuk 4 legt het verband met de legislatuur en de begrotingscyclus. Ook de noodzakelijke betrokkenheid van het Vlaams Parlement komt aan bod.

Hoofdstuk 5 bespreekt de interne, organisatorische maatregelen, die de VOI's hebben getroffen om de doelstellingen van de beheersovereenkomst zo goed mogelijk te kunnen uitvoeren.

Hoofdstuk 6 handelt over de rapportering over en de evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomsten.

Hoofdstuk 7 bevat de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof.

De reacties van de ministers en een repliek van het Rekenhof komen aan bod in hoofdstuk 8.

2. Omkadering van de beheersovereenkomsten

2.1. Juridische omkadering

Ondanks de nood aan differentiatie tussen de beheersovereenkomsten van de instellingen, wier opdrachten sterk uiteenlopen, is er behoefte aan een gemeenschappelijk referentiekader voor beheersovereenkomsten als sturingsinstrument. Een referentiekader is een geheel van planning-, analyse- en evaluatietechnieken, reglementeringen, instructies en procedures. De onderstaande paragrafen rapporteren over de mate waarin een dergelijk referentiekader voor beheersovereenkomsten bestaat, meer bepaald of:

- eenduidige richtlijnen over inhoud, uitvoering en evaluatie vastliggen;
- het juridisch statuut van beheersovereenkomsten is vastgelegd;
- de beheersovereenkomsten aan de beheersautonomie van de VOI's zijn gekoppeld.

2.1.1. Richtlijnen

Momenteel heeft de Vlaamse Gemeenschap de basisvoorwaarden of de minimuminhoud van een beheersovereenkomst niet in een algemeen decretaal of reglementair kader vastgelegd. Evenmin bestaan er praktische richtlijnen of een handleiding waarnaar partijen zich kunnen richten bij de opmaak van een nieuwe beheersovereenkomst.

Wel voorzag het oprichtingsdecreet of een ander decreet van vijf van de zeven instellingen in het sluiten van een beheersovereenkomst. Voor drie instellingen gaven deze teksten zelfs een minimuminhoud aan (VRT, VVM, Vlopera).

De Vlaamse Gemeenschap heeft al wel initiatieven genomen om een referentiekader voor beheersovereenkomsten te ontwikkelen. In 1995 heeft de Vlaamse regering een ontwerp van kaderdecreet van de VOI's voorbereid, dat uniforme bepalingen wilde opleggen voor de te sluiten beheersovereenkomsten en aldus de basis van een referentiekader had kunnen worden. Het werd echter noch goedgekeurd door de Vlaamse regering, noch ingediend bij het Vlaams Parlement.

Ook de huidige regering werkt in het kader van de reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat aan een kaderregelgeving voor verzelfstandigde organisaties, met aandacht voor beheersovereenkomsten. De twee op 31 maart 2000 voor de reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat aangestelde bijzondere commissarissen, kregen de opdracht behalve voorstellen voor een nieuwe organisatiestructuur, ook voorstellen voor de uitbouw van contractmanagement en beheersovereenkomsten uit te werken. De algemene aspecten van aansturing, opvolging en controle van de verzelfstandigde entiteiten, onder meer door middel van beheersovereenkomsten, zouden onderdeel vormen van een ontwerp van kaderregelgeving (voorzien in de loop van 2001).

Ook MOVI, het samenwerkingsverband van de VOI's, heeft, hierin bijgestaan door een consultant, een conceptueel kader voor beheersovereenkomsten ontworpen⁹).

2.1.2. Rechtskracht

Het juridisch statuut van de bestaande beheersovereenkomsten met de VOI's is niet bepaald in een aangepaste kaderregelgeving¹⁰), noch in de oprichtingsdecreten van de VOI's. Aldus is het onduidelijk of een beheersovereenkomst een contractueel of een normatief karakter heeft. De afdwingbaarheid van de gemaakte afspraken is bijgevolg onzeker.

Vijf van de zeven onderzochte beheersovereenkomsten voorzien wel in een geschillenregeling, waarbij ingeval van een betwisting of interpretatieverschil een soort arbitragecomité wordt samengesteld met vertegenwoordigers van de instelling en van de minister of administratie, dat in eerste instantie gericht is op verzoening en waarvan de beslissing bindend is voor de partijen. Komt de arbitragecommissie echter tot geen eenduidige beslissing, dan heeft de Vlaamse regering in de praktijk altijd het laatste woord: de VOI en zijn bestuursorganen blijven immers steeds onder het toezicht van de minister. Van de geschillenregelingen werd tot op heden geen gebruik gemaakt.

2.1.3. Beheersautonomie van de VOI's

De invoering van beheersovereenkomsten kan gepaard gaan met het verlenen van beheersautonomie met het oog op een grotere verzelfstandiging en meer responsabilisering. De decreetgever moet een versoepeling van de administratieve toezichtsbepalingen of bepalingen inzake personeels-, budgettair of financieel beheer, echter vooraf machtigen en de bepalingen van de beheersovereenkomst mogen niet in conflict zijn met andere toepasselijke regelgevingen.

De onderzochte beheersovereenkomsten hebben niets gewijzigd aan de beheersautonomie van de VOI's: zij bevatten geen bepalingen die strijdig zijn met de toepasselijke wetten en decreten en hun invoering ging tot op heden evenmin gepaard met een aanpassing van bestaande decreetsbepalingen of een versoepeling van het administratief toezicht. De oprichtingsdecreten van een aantal sui-generisinstellingen voorzien wel in afwijkingen inzake het administratief toezicht tegenover de klassieke regeling van de wet van 16 maart 1954. Een algemeen juridisch kader waarbij het administratief toezicht van de toezichthoudende overheid is afgestemd op het instrument beheersovereenkomsten en op de aan de VOI's toegekende autonomie, is er nog niet.

⁹ MOVI vzw, colloquium *Beheersovereenkomsten en contractmanagement*, Brussel, 5 april 2000.

¹⁰ Het voorontwerp van kaderdecreet van 1995 bepaalde dat artikel 1184 van het Burgerlijk Wetboek (stilzwijgende ontbinding) niet van toepassing is op het beheerscontract.

2.2. Organisatorische omkadering

De invoering van het instrument beheersovereenkomst vereist niet alleen een referentiekader, maar ook organisatorische omkadering daarvan, zowel door horizontale ondersteunende diensten als door de functionele diensten van de toezichthoudende minister.

2.2.1. Horizontale ondersteunende diensten

Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap beschikt niet over een dienst die zich specifiek bezighoudt met de voorbereiding, analyse en evaluatie van beheersovereenkomsten en die coördinerend en adviserend optreedt voor de partijen die een beheersovereenkomst wensen te sluiten. De a-priori-evaluatie van de ontwerpen van beheersovereenkomst is momenteel zeer uiteenlopend en niet uniform gestructureerd. De Vlaamse Gemeenschap schakelt de bestaande ondersteunende diensten slechts sporadisch in bij de opmaak van de beheersovereenkomsten.

Enkel de bevoegdheidsomschrijving van de administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management (ABAFIM) voorziet in een rol voor deze administratie bij de opmaak van beheersovereenkomsten. Haar inbreng is tot op heden echter beperkt gebleven. De administratie Planning en Statistiek (APS) ondersteunt de ministers weliswaar bij de strategische planning, maar komt vooralsnog niet tussen bij de opmaak van beheersovereenkomsten.

De meeste ontwerpovereenkomsten werden vooraf wel juridisch onderzocht door de juridische diensten van de Vlaamse Gemeenschap. De ontwerpovereenkomsten werden ook voor advies voorgelegd aan de verantwoordelijke inspecteur van Financiën. De tussenkomst van de regeringscommissaris(sen) was niet algemeen. Hun opdracht is overigens nauwelijks geregeld.

In het kader van de reorganisatie denkt de Vlaamse overheid wel aan de oprichting van een kenniscel beheersovereenkomsten voor de uitwerking van een referentiekader, richtlijnen en algemene opvolging.

2.2.2. Diensten van de toezichthoudende minister

De administraties werden maar in beperkte mate betrokken bij de voorbereiding en opvolging van de beheersovereenkomst. Vooral het kabinet van de functioneel bevoegde minister en de VOI voeren de onderhandelingen die aan het sluiten van de beheersovereenkomst voorafgaan. Noch voor de VOI's, noch voor de functioneel bevoegde administraties zelf is het altijd duidelijk welke rol de administratie in de overeenkomst tussen de VOI en de toezichthoudende minister kan spelen en welke bevoegdheden zij heeft ten aanzien van de VOI. De bevoegdheidsomschrijvingen van de verschillende administraties in de organisatiestructuur

tuur van de Vlaamse Gemeenschap bevat slechts voor één administratie (Administratie Wegen en Verkeer) een toezichtstaak op de VOI⁽¹¹⁾. Sommige administraties stelden te weinig personeel of knowhow te hebben om hun rol volwaardig te vervullen.

Op 17 november 2000 heeft de Vlaamse regering de beginselen (basisprincipes) inzake de reorganisatie van de Vlaamse overheid goedgekeurd. Daarin heeft zij onder meer gesteld dat het departement de minister in de toekomst bijstaat in de aansturing en opvolging van en het toezicht op de uitvoeringsgerichte entiteiten, onder meer middels de voorbereiding, opvolging en evaluatie van de uitvoering van beheersovereenkomsten.

2.3. Conclusies

De Vlaamse overheid beschikt nog niet over richtlijnen met normen, criteria en procedures die de kwaliteit van de beheersovereenkomsten en hun opvolging waarborgen. De beheersovereenkomsten zijn dan ook op gedifferentieerde wijze tot stand gekomen en verschillen sterk van inhoud.

Beheersovereenkomsten hebben nog geen duidelijk juridisch statuut. Aldus is hun rechtskracht in het bestaande reglementair kader onduidelijk.

Beheersovereenkomsten hebben nog niet geleid tot een aangepaste beheersautonomie voor de VOI's en een aangepast administratief toezicht op de VOI's. Zij bevatten geen afwijkingen of versoepelingen van de regels inzake administratief toezicht.

De Vlaamse overheid heeft nog geen horizontale, ondersteunende dienst voor de begeleiding van de voorbereiding en opvolging van beheersovereenkomsten. Een uniforme kwaliteitsbewaking ontbreekt daardoor voor de invoering en toepassing van het instrument beheersovereenkomst.

Het merendeel van de functioneel bevoegde administraties werd niet of weinig betrokken bij de opmaak en opvolging van de beheersovereenkomsten met VOI's uit hun beleidsdomein. Hun rol ten aanzien van de VOI's en de beheersovereenkomsten wordt niet steeds onderkend. De beheersovereenkomsten waren tot op heden vooral een zaak tussen de ministeriële kabinetten en de VOI.

¹¹ De afdeling Personenvervoer en Luchthavens staat volgens de omschrijving in voor het administratief toezicht op de VVM en geeft advies over haar investeringen. De omschrijving geeft niet aan of de afdeling ook moet betrokken worden bij de opmaak en de opvolging van de beheersovereenkomst met de VVM.

3. Samenhang en toetsbaarheid doelstellingen

Dit hoofdstuk belicht de structurele samenhang van de doelstellingen en prestaties, zoals die tot uiting komt in de onderscheiden documenten die de beheersovereenkomsten gestalte geven. Het Rekenhof ging na in welke mate de doelstellingen en prestaties een coherent en duidelijk geheel vormen. Het ging enerzijds de externe coherentie na, dit is de coherentie met de doelstellingen van andere entiteiten. Het betreft in eerste instantie de verticale samenhang tussen de doelstellingen van het niveau Vlaamse Gemeenschap en het niveau VOI, maar ook de horizontale taakverdeling tussen de onderscheiden actoren in een zelfde beleidsdomein. Anderzijds ging het Rekenhof de interne coherentie na, dit is de samenhang binnen de taakomschrijving van de VOI zelf. De interne coherentie betreft de verdere uitwerking van doelstellingen en prestaties door middel van indicatoren en normen. Een beheersovereenkomst kan ten slotte nog andere rechten en verplichtingen omvatten die, hoewel ze niet als doelstelling zijn geformuleerd, er toch mee samengaan.

3.1. Beheersovereenkomsten en ondernemingsplannen

Het onderzoek beperkte zich tot de documenten die een basis vonden in de beheersovereenkomst zelf of in een decreet en die aan de hogere overheid (toezichthoudende overheid) worden voorgelegd.

Voor alle onderzochte instellingen maakt een ondernemingsplan, voorgelegd aan de toezichthoudende overheid, integraal deel uit van de beheersovereenkomsten. Enkel het ondernemingsplan van de VRT is een intern document dat de instelling niet moet voorleggen aan de toezichthoudende overheid.

De wijze waarop de doelstellingen en prestaties zijn geformaliseerd in documenten verschilt. Voor enkele instellingen geschiedde dit voornamelijk in de beheersovereenkomst zelf (VRT, VDAB, DS), voor andere in een ondernemingsplan (VFL, VITO) of in beide. Het begrip *ondernemingsplan* is overigens niet op uniforme wijze opgevat. Ook de naam ervan verschilt van instelling tot instelling (ondernemingsplan, technisch dossier, actieplan, meerjarenplan). Een referentiekader ervoor ontbreekt (zie 2.1.1).

Bij vier instellingen voorziet de beheersovereenkomst in de opmaak van jaarlijkse actieplannen of een jaarlijkse aanpassing van het ondernemingsplan om rekening te houden met de opdrachten vanwege de Vlaamse regering. De VDAB, VITO en DS moeten deze plannen voorleggen aan de toezichthoudende overheid. De jaarlijkse actieplannen van de VVM zijn interne documenten.

3.2. Samenhang doelstellingen Vlaamse Gemeenschap-VOI

3.2.1. Structurele verschillen

De doelstellingen en opties in de beheersovereenkomsten en de bijhorende documenten zijn over het algemeen in overeenstemming met de doelstellingen geformuleerd op een hoger niveau, met name in de beleidsnota's en strategische plannen van de minister. De opbouw en de structuur van deze documenten (beleidsnota en strategisch plan van de minister; beheersovereenkomst en planningsdocumenten van de VOI) sluiten echter niet optimaal bij elkaar aan. Daardoor is niet altijd duidelijk welke doelstellingen van de VOI de verschillende beleidsprioriteiten uit de beleidsnota van de minister ondersteunen. In een aantal gevallen noemen de strategische plannen en beleidsnota's de VOI trouwens niet eens bij naam (zie ook 3.2.3).

Deze structurele verschillen bemoeilijken ook de consolidatie van de informatie in functie van rapportering aan het Vlaams Parlement over het beleid van de minister. Om over zijn beleid te kunnen rapporteren, heeft de minister immers ook informatie nodig over de taken van de VOI en diens uitvoering van het beleid (zie de hoofdstukken 4 en 6). Overigens heeft de globale en soms weinig concrete formulering tot gevolg dat de doelstellingen van de VOI en die van de strategische plannen en beleidsnota's weliswaar min of meer overeenstemmen, maar dat er niet altijd zinvolle conclusies uit kunnen worden getrokken.

3.2.2. Verschillen in totstandkoming

Noch de totstandkoming van de onderzochte beheersovereenkomsten en eraan verbonden ondernemingsplannen, noch hun ingangsdatum of termijn, waren gekoppeld aan de legislatuur (zie hoofdstuk 4) of de strategische planningscyclus van de Vlaamse Gemeenschap. De tijdsintervallen in de totstandkoming en formulering van de beleidsdoelstellingen op de verschillende niveaus hebben er wellicht toe bijgedragen dat de onderlinge coherentie ervan niet altijd duidelijk is. De onderzochte beheersovereenkomsten omvatten evenmin een expliciete clausule over hernegotiatie bij een regeringswisseling.

De beleidsnota's 1999-2004 voor een aantal beleidsdomeinen werden opgesteld volgens de methodiek van de strategische planning. Deze werkwijze biedt immers een aantal mogelijkheden tot afstemming op mekaar van de beleidsdoelstellingen van de minister en de doelstellingen en prestaties in de beheersovereenkomsten. Per beleidsdomein formuleert een strategisch planningsteam met de belangrijke actoren in het beleidsdomein (minister, administraties, VOI's) op grond van omgevings- en doelstellingsanalyses en uitgaande van de visie van de minister, strategische doelstellingen, kritische succesfactoren en beleidseffecten, die de minister opneemt in zijn beleidsnota. Voor de toetsing ervan ontwikkelt het team vervolgens indicatoren. Elke operationele eenheid (bv. VOI) moet het strategisch plan in concrete operationele plannen omzetten, die een basis vormen voor de opmaak van beheersovereenkomsten en een adequate raming van de financiële behoeften.

De methodiek van de strategische planning wordt slechts sinds de tweede helft van het jaar 1999 toegepast. De afdeling Strategische Planning en Beleidsevaluatie (Administratie Planning en Statistiek) stond in voor de ondersteuning.

De nieuwe Vlaamse regering heeft vijftien van de 26 beleidsnota's 1999-2004 opgemaakt middels de methodiek van de strategische planning. Voor sommige beleidsdomeinen worden vertegenwoordigers van de betrokken VOI's opgenomen in de strategische planningsteams (bv. VVM en VDAB), voor andere niet (bv. DS en de VRT). Voor de beleidsdomeinen waarin de Vlopera, het VFL en de VITO werkzaam zijn, wordt de methodiek van de strategische planning niet toegepast. De beleidsnota's geven ook niet altijd duidelijk aan welke plaats de VOI's innemen in de uitvoering van de beleidsdoelstellingen.

De concrete uitwerking van de strategische plannen door de verschillende actoren middels operationele doelstellingen, is nog in uitvoering. De bestaande beheersovereenkomsten zijn nog niet aangepast aan de beleidsprioriteiten van de nieuwe Vlaamse regering⁽¹²⁾.

Bij de totstandkoming van de beheersovereenkomsten waren meestal zowel de bevoegde minister (of zijn kabinet) als de VOI zelf nauw betrokken. De functioneel bevoegde administratie werd er in veel gevallen niet of slechts zijdelings bij betrokken. Bij de totstandkoming van de beheersovereenkomsten van de VVM, Vlopera en het VFL was de administratie daarentegen wel betrokken.

3.2.3. Onduidelijke terreinafbakening van de actoren

Zoals vermeld, noemen een aantal strategische plannen en beleidsnota's de VOI's niet eens bij naam. Waar dit wel het geval is, blijft het soms bij een zeer algemene vermelding van de taakomschrijving van de VOI. Ook de taakverdeling tussen de verschillende actoren in het beleidsdomein is niet altijd even scherp omlijnd in het oprichtingsdecreet of de beheersovereenkomst. Soms spoort de beheersovereenkomst wel aan tot samenwerking en overleg, of vindt in de praktijk overleg plaats.

3.3. Interne coherentie van de doelstellingen

3.3.1. Onduidelijke operationalisering

De onderzochte beheersovereenkomsten en bijhorende documenten geven doorgaans een min of meer coherent geheel van doelstellingen, dat overeenstemt met de decretaal omschreven opdracht van de betrokken VOI. Vaak echter zijn de doelstellingen weinig concreet. Een gebrek aan duidelijkheid en volledigheid brengt hun operationalisering in indicatoren soms in het gedrang. Op dit vlak zijn er belangrijke verschillen tus-

¹² De onlangs opgestelde nieuwe beheersovereenkomsten voor de VRT, de VDAB en de VITO konden niet meer in het onderzoek worden betrokken.

sen de onderzochte VOI's: de indicatoren zijn het meest uitgewerkt in de beheersovereenkomsten met de VRT, VDAB en DS, het minst in de beheersovereenkomst van de VVM, de Vlopera en het VFL.

Het onderzoek wees uit dat de indicatoren dikwijls onaangepast zijn aan de doelstelling die zij moeten meten⁽¹³⁾. Voor sommige doelstellingen is in geen indicator voorzien⁽¹⁴⁾. In een aantal gevallen is wel een indicator bepaald, maar zonder de nochtans noodzakelijke normering⁽¹⁵⁾. Vooral de formulering en normering van kwalitatieve indicatoren is problematisch (VVM, VDAB, DS, ...).

Er worden verschillende soorten indicatoren aangewend: financiële indicatoren, procesindicatoren, outputindicatoren en effectindicatoren. De aard van de indicatoren kan belangrijk zijn in functie van de verplichtingen die uit de beheersovereenkomst voortvloeien. Bij de effectindicatoren kunnen externe factoren een belangrijke rol spelen, ook al onderkent de beheersovereenkomst die niet steeds.

3.3.2. Verplichtingen van de Vlaamse Gemeenschap

Over het algemeen zijn de andere verplichtingen van de VOI duidelijk bepaald. Voor de verplichtingen van de Vlaamse Gemeenschap is dit niet altijd het geval. Zo zijn de engagementen tot het toekennen van bijkomende middelen of boni soms meer als een inspannings- dan als een resultaatsverbintenis geformuleerd. De regering argumenteert in dit verband dat zij zich niet echt kan verbinden, daar ze afhankelijk is van de goedkeuring door het Vlaams Parlement van de jaarlijkse begroting. Zij kan financiële engagementen van de Vlaamse Gemeenschap nochtans vooraf aan het Vlaams Parlement voorleggen (zie hoofdstuk 4). Ook andere engagementen van de Vlaamse Gemeenschap (het treffen van omkaderende maatregelen, het vervullen van een voorbeeldfunctie, ...) werden nauwelijks toetsbaar gemaakt en bevatten geen timing voor de realisatie.

De hiërarchische positie van de Vlaamse regering ten opzichte van de VOI zorgt in de praktijk soms voor een onevenwicht in de wederzijdse rechten en plichten.

¹³ Zo bepaalt een indicator minimaal te verzekeren vervoerprestaties bij de VVM het minimumaantal beladen voertuigkilometers dat de VVM op jaarbasis moet aanbieden. Deze indicator biedt echter niet de mogelijkheid na te gaan of de VVM voldoet aan een bepaald minimumaanbod (basismobiliteit), of zij voldoende rekening houdt met de verplaatsingsstromen (netmanagement), of haar net optimaal aansluit bij andere vervoermodi, of de verschillende doelgroepen voldoende en adequaat worden bediend, ...

¹⁴ Zo zijn de niet-trajectgerelateerde activiteiten van de VDAB en het optimaal beheer van de algemene werkingsmiddelen (efficiënt en effectief gebruik ervan) niet gekoppeld aan indicatoren (parameters), en de verbintenissen van de instelling op dit vlak dus niet objectief toetsbaar.

¹⁵ Zo bevat de beheersovereenkomst van het VITO geen absolute normen m.b.t. de performantie-indicatoren, enkel een globale en relatieve norm, met name: de performantie evolueert gunstig wanneer minstens 5 van de 8 indicatoren gunstig evolueren.

3.4. Conclusies

Er is weinig uniformiteit in de wijze waarop de beheersovereenkomsten of de ondersteunende ondernemingsplannen de doelstellingen en indicatoren weergeven. De doelstellingen in deze documenten zijn doorgaans wel in overeenstemming met die in de beleidsnota's en strategische plannen van de ministers, al zijn zij vaak niet op dezelfde wijze opgebouwd of gestructureerd.

Er is onvoldoende samenhang in de totstandkoming van de doelstellingen op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap (beleidsdoelstellingen van de minister) en op het niveau van de VOI (doelstellingen van de beheersovereenkomst). De planningscycli van beheersovereenkomst en legislatuur zijn niet aan elkaar gekoppeld. De bevoegde ministers stelden de beleidsdoelstellingen maar recent op aan de hand van strategische planningstechnieken. De Vlaamse overheid heeft nog niet veel ervaring met het gestructureerd uitwerken en meten van strategische beleidsdoelstellingen. In de meeste beleidsdomeinen van de Vlaamse sector zijn de beleidsvelden derhalve nog onvoldoende strategisch in kaart gebracht. De Vlaamse Gemeenschap heeft de VOI's niet systematisch betrokken bij de voorbereiding en uitwerking van de beleidsdoelstellingen.

De bestaande beheersovereenkomsten werden nog niet aangepast aan de nieuwe beleidsdoelstellingen.

Vooraf op het niveau van de beleidsnota en het strategisch plan van de minister krijgen de functionele terreinafbakening van en de coördinatie tussen de verschillende actoren (administraties, VOI's en andere instanties) in het betrokken beleidsdomein onvoldoende aandacht.

Hoewel op het niveau van de VOI over het algemeen een coherent geheel van doelstellingen wordt geformuleerd, is de graad van concretisering ervan soms vrij beperkt. De doelstellingen zijn vaak onvoldoende geoperationaliseerd in adequate, genormeerde en meetbare indicatoren.

De in de beheersovereenkomsten vermelde verplichtingen van de Vlaamse Gemeenschap zijn meestal als een inspanningsverbintenis omschreven.

4. Afstemming op legislatuur en begrotingscyclus

Het beleid van de Vlaamse Gemeenschap komt tot stand in verschillende fasen: beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Deze fasen kunnen worden onderscheiden op korte termijn, tijdens de jaarlijkse begrotingscyclus, en op lange termijn, voor de duur van de legislatuur.

De beheersovereenkomst creëert een gelijkaardige beleids- en beheerscyclus. Om de samenhang in het beleid van de Vlaamse overheid te bewaren, moet deze cyclus geïntegreerd zijn in die van de Vlaamse Gemeenschap. De verschillende fasen in beide cycli moeten dus op elkaar worden afgestemd. Deze integratie moet er ook voor zorgen dat de vereiste informatie op het juiste tijdstip beschikbaar is en te nemen beleidsbeslissingen kan schragen.

Het Vlaams Parlement waakt over de uitvoering van het overheidsbeleid door de regering. Het keurt het in beleidsnota's en -brieven voorgestelde beleid goed en stelt er in de begroting middelen voor ter beschikking. De regering legt achteraf in de rekening en de beleidsbrief verantwoording af over het gevoerde beleid. Om zijn autorisatietaak goed te kunnen vervullen, heeft het Parlement informatie nodig die een antwoord biedt op de volgende vragen:

- Welke doelstellingen wil de minister realiseren ?
- Met welke instrumenten en activiteiten wil de minister deze doelstellingen realiseren ?
- Welke financiële middelen heeft hij daarvoor nodig ?

Om zijn controlefunctie te kunnen uitoefenen en de doelmatigheid van het beleid te kunnen beoordelen, heeft het parlement informatie nodig over geleverde prestaties, gerealiseerde effecten en de kostprijs ervan. Zo kan het ook de relatie leggen met de informatie die het kreeg bij de voorstelling van de begroting.

4.1. Afstemming op de legislatuur

Aan het begin van de legislatuur legt elke minister – aansluitend op het regeerakkoord – beleidsprioriteiten vast in een beleidsnota, die hij voorlegt aan het Parlement¹⁶). In de beleidsnota geeft hij weer welke doelstellingen hij tijdens de regeerperiode wil bereiken en hoe hij ze wil bereiken. Idealiter koppelt hij daaraan een inschatting van de vereiste financiële middelen, bv. in een meerjarenbegroting.

Indien de minister met een VOI, die instaat voor de uitvoering van een overheidstaak, een beheersovereenkomst heeft gesloten moet het Parlement informatie ontvangen over de looptijd, de inhoud en de financiële engagementen van deze overeenkomst.

¹⁶ Reglement Vlaams Parlement, artikel 73.

4.1.1. Looptijd van de beheersovereenkomst

De periode waarop de beheersovereenkomsten betrekking hebben is steeds duidelijk vastgelegd (doorgaans vijf jaar). Maar één beheersovereenkomst is van onbeperkte duur (Vlopera).

De looptijd is nooit gekoppeld aan de legislatuur van de regering die de beheersovereenkomst sluit. Een regeringswissel is nergens expliciet voorzien als mogelijkheid voor aanpassing van de beheersovereenkomst. De meeste beheersovereenkomsten omschrijven wel omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor een hernegotiatie van de afspraken. Slechts één overeenkomst (VITO) voorzagt, buiten de geschillenregeling, in geen enkele mogelijkheid tot wijziging van de beheersovereenkomst. In twee gevallen (VVM en VFL) is de omschrijving zo ruim dat een aanpassing aan nieuwe beleidsprioriteiten zonder problemen mogelijk is. In de andere beheersovereenkomsten zijn de voorwaarden strikter omschreven. Als beide partijen akkoord gaan, is een hernegotiatie van de overeenkomst vanzelfsprekend steeds mogelijk.

Geen enkele bestaande beheersovereenkomst werd tot op heden aangepast aan de beleidsopties van de nieuwe regering. Bij enkele VOI's is wel een vervanging van de beheersovereenkomst gepland of in voorbereiding⁽¹⁷⁾.

4.1.2. Voorlegging aan het Vlaams Parlement

Voor vijf VOI's had de decreetgever in het sluiten van een beheersovereenkomst voorzien. De meeste beheersovereenkomsten worden echter niet vóór de ondertekening meegedeeld aan het Vlaams Parlement. Enkel de ontwerpovereenkomsten van de VRT en het VFL zijn vooraf aan het Vlaams Parlement voorgelegd. In die gevallen was de voorlegging ook decretaal voorgeschreven. De beheersovereenkomst van de VVM werd nog niet voorgelegd aan het Parlement, hoewel dit in het oprichtingsdecreet is bepaald.

4.1.3. Financiering van de beheersovereenkomst

Doorgaans vermelden de beheersovereenkomsten duidelijk de aard en bestemming van alle financiële middelen die de VOI van de Vlaamse Gemeenschap ontvangt. De meeste overeenkomsten voorzien, behalve in een algemene exploitatiedotatie, in verscheidene toelagen voor specifieke projecten of uitgaven. Alleen het VFL ontvangt één dotatiebedrag voor de volledige werking.

De omvang van de middelen ligt niet altijd precies vast. De meeste beheersovereenkomsten leggen wel een basisbedrag van de dotatie vast, maar alleen voor de VRT is ook een jaarlijks verhogingspercentage

¹⁷ De nieuwe beheersovereenkomsten met de VRT, de VDAB en de VITO werden niet meer in het onderzoek betrokken.

vastgelegd. Voor de andere VOI's hangt de jaarlijkse indexatie af van de begrotingsinstructies van de Vlaamse regering. De toekenning van de bonusdotatie voor de Vlopera wordt, behalve door de prestaties van de Vlopera, vooral bepaald door de begrotingsruimte. De omvang van de investeringsdotaties van de DS is een percentage van en dus afhankelijk van het totale krediet ingeschreven in de begroting.

Maar drie beheersovereenkomsten (VVM, VITO, VRT) bevatten een voorafbeelding van te verwachten ontvangsten en uitgaven voor de looptijd van de overeenkomst.

Voor enkele VOI's is uitdrukkelijk bepaald dat de dotatie kan worden aangepast bij opdrachtwijziging (VVM en VDAB) of een substantiële kostenverhoging waarop de instelling geen invloed heeft (VVM).

4.1.4. Garantie over de financiële middelen

De VOI's hebben weinig zekerheid over de omvang van de middelen die zij tijdens de looptijd van hun beheersovereenkomst zullen krijgen, aangezien de financiële verbintenissen van de Vlaamse Gemeenschap niet decretaal zijn gemachtigd en afhankelijk blijven van de jaarlijkse goedkeuring van de begroting. Ook de toekenning van de performantiebonussen is afhankelijk van een eventueel overschot op of goedkeuring van kredieten door het Vlaams Parlement. Enkel bij de VRT zijn de belangrijkste bedragen decretaal geregeld voor de duur van de overeenkomst (dotatie en jaarlijks verhogingspercentage).

Hoewel het Vlaams Parlement de financiële middelen van de andere VOI's jaarlijks moeten machtigen, stellen slechts twee beheersovereenkomsten de toekenning ervan afhankelijk van deze machtiging (Vlopera en VFL). Enkele overeenkomsten staan de instellingen toe hun aanbod en prestaties te verlagen als de dotatie minder bedraagt dan waarin zij hebben voorzien (VVM, VDAB). In enkele gevallen kan de dotatie verminderen bij wijze van sanctie (zie hoofdstuk 6).

4.2. Afstemming op de begrotingscyclus

Elk jaar verleent het Parlement de Vlaamse regering op grond van de ingediende begrotingsdocumenten machtiging voor het verrichten van de uitgaven nodig voor de uitvoering van haar beleid. Daartoe dient elke minister tegen de indiening van de ontwerpbegroting, een beleidsbrief in. In de beleidsbrief geeft hij aan welke activiteiten hij in het volgende begrotingsjaar wil ondernemen om de beleidsdoelstellingen te realiseren¹⁸). De financiële middelen die hij daarvoor nodig heeft, worden opgenomen in de ontwerpbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. De toelichting bij de begroting geeft de doelstellingen voor het beleidsdomein.

¹⁸ Reglement Vlaams Parlement, artikel 74.

Na afloop van het begrotingsjaar legt de Vlaamse regering verantwoording af over het gevoerde beleid. De ministers en de Vlaamse regering moeten daarvoor op de hoogte zijn van de uitvoering van het beleid door de VOI's in het algemeen en over de uitvoering van de beheersovereenkomst in het bijzonder. Het Parlement moet kunnen beoordelen of het gerealiseerde beleid in overeenstemming is met het door de minister vooropgesteld beleid, niet alleen in financiële zin, maar ook in termen van doelstellingen, prestaties en effecten. De vaststellingen over de informatieverstrekking aan de toezichthoudende overheid en het Vlaams Parlement komen aan bod in hoofdstuk 6. De onderstaande paragrafen overzien de mate waarin de begrotingsdocumenten het Vlaams Parlement informatie verstrekken over de taken van de VOI's en hun kostprijs.

Voor de meeste instellingen (VFL, VDAB, VITO en Vlopera) voorziet de beheersovereenkomst of een andere regelgeving in een concretisering van de doelstellingen en prestaties in jaarlijkse plannen, die moeten worden meegedeeld aan of goedgekeurd door de toezichthoudende overheid. Bij de VVM beperken deze jaarlijkse programma's zich tot een aantal aspecten van de beheersovereenkomst. Alleen het VFL voorziet erin dat dit jaarplan ook moet worden meegedeeld aan het Parlement.

In de meeste gevallen blijft de informatie aan het Parlement in de jaarlijkse begrotingsdocumenten beperkt tot een globale omschrijving van opdracht, taken en instrumenten van de VOI. Concrete doelstellingen en activiteiten voor het volgende begrotingsjaar vermelden die documenten nooit. Soms verwijzen zij wel naar het bestaan van een beheersovereenkomst, maar alleen voor de VRT bevat de toelichting bij de algemene uitgavenbegroting alle doelstellingen en performantiemaatstaven uit de beheersovereenkomst.

De begrotingsdocumenten bieden geen inzicht in de kostprijs van de geplande activiteiten en prestaties. De instellingen maken hun begroting op volgens de ESR-codificatie¹⁹). Het Rekenhof heeft al vroeger opgemerkt dat bij een loutere toepassing van het ESR-schema, belangrijke beleidsinformatie voor het Vlaams Parlement verloren gaat. Het schema verplicht immers de ontvangsten en uitgaven uitsluitend volgens macro-economische codes te classificeren en spiegelt de prestaties die het parlement van de VOI met de gebudgetteerde bedragen mag verwachten niet af²⁰). Enkel de VDAB legt behalve een ESR-begroting ook een beleidsbegroting voor, die een overzicht geeft van de kostprijs van de verschillende taken die de beheersovereenkomst oplegt. De VRT vult zijn ESR-begroting aan met een traditionele, functionele begroting, die evenmin inzicht biedt in de kostprijs van de prestaties.

Net als voor de centrale administraties, werden ook voor een beperkt aantal VOI's proefprojecten met prestatiebegrotingen opgezet (bv. Kind

¹⁹ Overeenkomstig het besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 betreffende de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de VOI's. ESR staat voor Europees Systeem van Rekeningen.

²⁰ Zie Boek van het Rekenhof 2000, Stuk 36 (2000-2001) – Nr.1 van 26 oktober 2000, p. 200.

& Gezin). Zij hebben nog niet geleid tot een veralgemeend gebruik van de prestatiebegroting. De onderzochte instellingen, die niet bij de proefprojecten betrokken waren, maken in elk geval geen prestatiebegroting op.

Alle instellingen beschikken over een of andere vorm van analytische boekhouding. De belangrijkste middelen, de basisdotaties, zijn echter nog gebaseerd op een historisch gegroeide dotatie, zonder een duidelijke band met de kostprijs van de verwachte prestaties of eventuele saneringen. Toelagen voor specifieke projecten of bonussen zijn doorgaans wel verbonden met de kostprijs van prestaties.

Er wordt geen gebruik gemaakt van referentiekostprijzen die resulteren uit een analyse van de kostprijscomponenten of een vergelijking met de kostprijs van vergelijkbare activiteiten in andere instellingen of afdelingen. Behalve voor de VDAB, staat de dotatie los van rendementseisen.

In het regeerakkoord en de septemberverklaring van 25 september 2000 stelt de Vlaamse regering dat zij elk jaar 25% van het uitgavenpakket en de kredietmassa in heroverweging zal nemen, zodat zij tijdens de huidige legislatuur de volledige kredietmassa zal hebben doorgelicht vanuit het principe van zero base budgetting. Het is de bedoeling geleidelijk af te stappen van de klassieke aanwasbegroting. Wil de regering dit consequent uitvoeren, dan moet zij ook de dotaties van de VOL's minstens eenmaal herbekijken. Ook daarvoor is informatie over de kostprijs van de prestaties vereist.

4.3. Conclusies

De looptijd van de beheersovereenkomsten ligt duidelijk vast, maar houdt geen rekening met de legislatuurperiode. Een regeringswissel is nergens uitdrukkelijk voorzien als mogelijkheid om de beheersovereenkomst te heronderhandelen.

Hoewel de decreetgever meestal tot een beheersovereenkomst aanzette, kreeg hij maar twee van de zeven beheersovereenkomsten voorgelegd. Zelfs een expliciet decretaal voorleggingsvoorschrift krijgt niet altijd gevolg.

De Vlaamse overheid legt de aard, herkomst en bestemming van de financiële middelen die zij ter beschikking stelt voor de uitvoering van de overeenkomst, doorgaans duidelijk vast. Zij stelt de omvang ervan echter veelal afhankelijk van de jaarlijkse begrotingsinstructies. Niet alle overeenkomsten bevatten een meerjarenraming van te verwachten kosten en opbrengsten.

Vrijwel alle beheersovereenkomsten bevatten meerjarige financiële engagementen. De meeste VOL's hebben echter weinig zekerheid over de effectieve verkrijging van de middelen gedurende de looptijd van de beheersovereenkomst, bij gebrek aan voorafgaande decretale machtiging van deze engagementen.

De basisdotaties waarin de beheersovereenkomsten voorzien, stoelen op een historische kostenstructuur en houden geen rekening met de

werkelijke kostprijs van te leveren prestaties of eventuele rendementsverbeteringen. De toelagen voor specifieke prestaties of uitgaven zijn meestal wel gebaseerd op de kostprijs van de prestaties.

Het Vlaams Parlement ontvangt bij de voorlegging van de ontwerpbegrotingen van de VOI's of bij de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap nagenoeg geen concrete informatie over de doelstellingen, activiteiten en prestaties die de VOI ter uitvoering van de beheersovereenkomst in het volgende begrotingsjaar moet realiseren, noch over hun kostprijs.

5. Interne uitwerking van de beheersovereenkomst

De beheersovereenkomst omschrijft de taken die de instelling moet uitvoeren en de middelen die zij daarvoor krijgt. Zij laat de concrete uitvoering van deze taken, binnen de grenzen van de toegekende autonomie, over aan de VOI-leiding, met name de raad van bestuur en de leidend ambtenaar⁽²¹⁾. Punt 5.1 gaat over de afbakening van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze leiding. Alle aan deze leiding ondergeschikte leidinggevend niveaus, worden in de onderstaande paragrafen *leidinggevend kader* genoemd.

De leiding van de instelling moet een strategie ontwikkelen om de verplichtingen van de beheersovereenkomst op een efficiënte en effectieve wijze uit te voeren. Zij moet erover waken die strategie ook uit te voeren.

De leiding moet de doelstellingen en verplichtingen uit de beheersovereenkomst vertalen in interne organisatiedoelstellingen, verantwoordelijkheden en financiële middelen per organisatieonderdeel (directie, dienst, functioneel domein, ...). Tevens moet zij de realisatie en uitvoering van de doelstellingen en prestaties door de organisatieonderdelen opvolgen. De wijze waarop zij dit doet komt aan bod in de punten 5.2. en 5.3⁽²²⁾.

5.1. Toewijzing bevoegdheden en verantwoordelijkheden

In het kader van de huidige reglementering moeten twee organen ten aanzien van de toezichthoudende minister op de een of andere wijze rekenschap over de uitvoering van de overheidstaak afleggen: de raad van bestuur van de instelling en de leidend ambtenaar. De aansprakelijkheid van deze organen voor de uitvoering van de overheidstaak is echter niet op evenwichtige wijze gekoppeld aan hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Er kan dus geen eenduidig antwoord worden gegeven op de vraag welk orgaan als leiding van de instelling kan worden beschouwd, m.a.w. welk orgaan ten aanzien van de toezichthoudende minister verantwoordelijk en aansprakelijk is voor de uitvoering van de overheidstaak en daarvoor binnen de grenzen van de aan de instelling toegekende autonomie de nodige beslissingen kan treffen.

De raad van bestuur draagt normaliter als hoogste bestuursinstantie de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de overheidstaak, in casu de uitvoering van de taken opgelegd in de beheersovereenkomst. Hij neemt beslissingen en kan een aantal taken delegeren aan de leidend ambtenaar, die daarover aan hem verantwoording aflegt.

²¹ Als leidend ambtenaar treden op: de administrateur-generaal en zijn adjunct(en) (VDAB, DS), de afgevaardigd bestuurder (VRT, VITO), de intendant (Vlopera), de directeur (VFL) of de directeur-generaal en zijn adjunct (VVM).

²² Het belang van een correcte doorvertaling en toewijzing neemt toe naarmate de instellingen groter en complexer zijn.

De bevoegdheden van de raad van bestuur zijn in de praktijk echter niet algemeen; de regelgeving (oprichtingsdecreet, personeelsstatuut, ...) beperkt ze, inzonderheid op het vlak van de aanstelling, het ontslag en de evaluatie van de leidend ambtenaren. Ook de aanspreekbaarheid (accountability) van de leden van de raad van bestuur door de toezichthoudende minister is beperkt. Er is niet of nauwelijks voorzien in terugkoppeling naar de leden van de raad van bestuur als de VOI de doelstellingen van de beheersovereenkomst niet haalt.

De bestaande reglementering (aanstellingsbesluiten, personeelsstatuut) maakt de leidend ambtenaren van een aantal instellingen rechtstreeks aanspreekbaar door de toezichthoudende overheid. Behoudens bij de VRT⁽²³⁾, benoemt en ontslaat de Vlaamse regering bij deze instellingen immers de leidend ambtenaren. Ook bij de evaluatie van de leidend ambtenaren⁽²⁴⁾ heeft de Vlaamse regering de beslissende stem, hetzij doordat de evaluatie in haar opdracht gebeurt, hetzij doordat zij haar goedkeuring moet hechten aan het evaluatievoorstel van de raad van bestuur. Deze regeling komt in de plaats van of in aanvulling op de gebruikelijke procedure waarbij de raad van bestuur van de instelling de verantwoordelijkheden toewijst en delegeert aan het dagelijks bestuur en de uitvoering ervan evalueert.

Hoever de aanspreekbaarheid van de leidend ambtenaar reikt, is niet altijd duidelijk afgebakend. Het ligt immers niet eenduidig vast of en op welke wijze de leidend ambtenaren worden geëvalueerd op de uitvoering van de overheidstaak door de VOI, de doelstellingen en verplichtingen van de beheersovereenkomst, enz. (zie ook 6.2).

Het is dan ook twijfelachtig of de aansprakelijkheid van de leidend ambtenaar wel in verhouding staat tot zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De leidend ambtenaar is bij de uitvoering van het beleid steeds gebonden door de beslissingen van de raad van bestuur, terwijl hij toch kan worden beoordeeld op het geheel van de door de VOI geleverde prestaties.

²³ De gedelegeerd bestuurder van de VRT wordt benoemd en ontslagen door de algemene vergadering. De Vlaamse Gemeenschap is echter de enige aandeelhouder van de VRT. De Vlaamse regering vertegenwoordigt de Vlaamse Gemeenschap in de algemene vergadering en benoemt en ontslaat dus ook de gedelegeerd bestuurder.

²⁴ Evaluatie kan zowel betrekking hebben op jaarlijkse evaluaties als op evaluaties op het einde van een mandaat van de leidend ambtenaar.

5.2. Prestatiegerichtheid

5.2.1. Van strategische naar organisatiedoelstellingen

De doelstellingen en verplichtingen op het niveau van de instelling zijn opgenomen in de beheersovereenkomst of het ondernemingsplan. Op hun duidelijkheid en toetsbaarheid ging punt 3.3.1 in⁽²⁵⁾. De meeste instellingen hebben deze doelstellingen en verplichtingen (nog) niet formeel vertaald in interne doelstellingen, indicatoren en normen voor hun verschillende onderdelen. De ondernemingsplannen die zij hebben opgesteld ter uitvoering van de beheersovereenkomst, vermelden geen concrete doelstellingen voor de verschillende afdelingen of activiteiten, behoudens - in beperkte mate - in het ondernemingsplan van de VDAB (doelstellingen per regionale dienst) en in het technisch dossier bij de beheersovereenkomst met de VITO (onderzoekskrachtlijnen en resultaatverbintenissen per onderzoeksafdeling).

5.2.2. Koppeling van doelstellingen aan verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheden voor de normale dagelijkse werking van de instelling zijn over het algemeen duidelijk afgebakend (bv. in functiebeschrijvingen). De meeste instellingen hebben de uitvoering en realisatie van de doelstellingen uit de beheersovereenkomst toegewezen aan een verantwoordelijke, meestal uit het hoger leidinggevend kader (directeurs). Die toewijzing is doorgaans impliciet en algemeen geformuleerd: de functiebeschrijving, het arbeidscontract of het personeelsstatuut bepalen dat het leidinggevend kader verantwoordelijk is voor het behalen van de doelstellingen van de beheersovereenkomst die binnen zijn bevoegdheid liggen. Het nagenoeg volledig ontbreken van organisatie-doelstellingen, vooral op de lagere managementniveaus (zie 5.2.1) brengt mee dat ook een formele toewijzing van verantwoordelijkheden voor concrete doelstellingen nagenoeg onbestaande is.

Bij de meeste instellingen kent de raad van bestuur aan het kader een variabele wedde of een managementtoelage toe (VRT, VVM, VDAB, VITO, DS). De grootte daarvan hangt onder meer af van de realisatie van de doelstellingen. De link tussen de doelstellingen in de beheersovereenkomst en het ondernemingsplan, en de individuele doelstellingen en evaluatie van het leidinggevend kader, is echter nog vrij onduidelijk. Enkel bij de VVM verbindt een interne procedure de evaluatie van het leidinggevend kader expliciet met de individuele doelstellingen, die deels moeten worden afgeleid uit de strategische doelstellingen van de VVM. Bij de VRT en de VDAB bepalen respectievelijk het arbeidscontract en de functieomschrijving van het hoger leidinggevend kader (directeurs) dat het verantwoordelijk is voor het behalen van de doelstellin-

²⁵ In punt 3.3.1 werd aangegeven dat deze duidelijkheid en toetsbaarheid sterk uiteenloopt. De doelstellingen en verplichtingen in de beheersovereenkomsten van de VRT, DS en VDAB zijn doorgaans toetsbaar. Bij de VVM, VITO en de Vlopera is de toetsbaarheid vrij klein.

gen uit de beheersovereenkomst of de uit de beheersovereenkomst afgeleide operationele doelstellingen. De jaarlijkse evaluatie van deze leidinggevendenden houdt rekening met de mate van doelstellingenrealisatie. Dit principe bij de VRT ligt echter niet formeel vast.

Of de evaluatie ook effectief rekening hield met de realisatie van de doelstellingen, kon het Rekenhof niet altijd achterhalen:

- De doelstellingen van de beheersovereenkomst werden nog niet voldoende vertaald in doelstellingen voor de verschillende organisatieonderdelen (zie 5.2.1). Dit bemoeilijkt de uitwerking van individuele doelstellingen en een formele toewijzing van verantwoordelijkheden voor deze doelstellingen.
- Het Rekenhof kon bij een aantal instellingen de overeenstemming niet nagaan (VDAB en VRT), aangezien zij inzage in de evaluatiedossiers van het personeel weigerden.

5.2.3. Koppeling van financiële middelen aan verantwoordelijkheden

De verdeling van de financiële middelen over de verschillende onderdelen van de instellingen heeft nog hoofdzakelijk een historische basis (indexatie van de bestaande verdeling). Zij stoelt nauwelijks op de kostprijs van te leveren prestaties. De meeste instellingen wijzen wel al een gedeelte van de financiële middelen toe aan de verschillende afdelingen of activiteiten op grond van te leveren prestaties (Vlopera, VDAB en VVM). Zo stelt de VVM aparte begrotingen op voor projecten als mobiliteitsconvenanten en basismobiliteit. De VRT verdeelt de financiële middelen over de divisies weliswaar nog op historische basis, maar projectbudgetten moeten deze verdeling intern onderbouwen. Bij het sluiten van de beheersovereenkomst 1997-2001 verhoogden wel de exploitatiemiddelen voor televisie.

5.3. Opvolging en bijsturing van de uitvoering

5.3.1. Meet- en rapporteringssystemen

De toewijzing van taken, middelen en verantwoordelijkheden aan de verschillende organisatieonderdelen is belangrijk, doch op zich niet voldoende. Het management moet de uitvoering van de taken systematisch opvolgen en bijsturen. De onderstaande paragrafen overzien de meetsystemen waarmee de VOI's de doelstellingen, verplichtingen en indicatoren opgenomen in de beheersovereenkomst, het ondernemingsplan of interne regelingen, opvolgen.

De instellingen beschikken doorgaans over of werken volop aan de ontwikkeling van systemen ter meting van de realisatie van de doelstellingen en prestaties. De DS moet voor een aantal doelstellingen en indicatoren van de beheersovereenkomst nog meetsystemen ontwikkelen. In de vorige paragrafen is al gesteld dat nog niet alle doelstellingen en verplichtingen van de VOI (3.3.1) of haar onderdelen (5.2.1) middels indicatoren toetsbaar werden gemaakt. De verdere operationalisering van de-

De informatie is meestal tijdig beschikbaar. Een centrale dienst (bv. de studiedienst) staat in sommige instellingen in voor de verwerking en verstrekking van de informatie aan de verschillende managementniveaus (VDAB, VRT). De grotere instellingen (VDAB, VRT, VVM) beschikken al over of werken aan management-informatiesystemen (MIS) die toelaten de informatie uit de verschillende systemen (boekhouding, productie, personeelsadministratie, ...) te structureren, combineren en analyseren. Met behulp van het MIS kunnen zij standaard- of ad-hocrapporten maken die zijn aangepast aan de specifieke behoeften van de gebruiker (door middel van zoekopdrachten). Zij kunnen de rapporten op termijn zo ontwerpen dat de geleverde prestaties en de realisatie van de doelstellingen tegenover de vooropgestelde indicatoren en prestaties staan.

De betrouwbaarheid van de prestatie-informatie wordt niet systematisch gecontroleerd. Waar een interne audit bestaat (VRT, VDAB, VVM), doet die verspreid een aantal controles.

5.3.2. Rapportering en aanwending van de informatie

In de praktijk rapporteren de verschillende managementniveaus in de instellingen regelmatig over de taakuitvoering, hetzij op gesystematiseerde wijze, hetzij op specifieke vraag vanwege de leiding.

Er bestaan over het algemeen geen periodieke uitvoeringsrapporten of boordtabellen die de realisatie van de doelstellingen en verplichtingen in de beheersovereenkomst systematisch weergeven. Enkel de VDAB volgt de resultaten voor de meeste prestatie-indicatoren uit de beheersovereenkomst op in specifieke maandelijkse boordtabellen.

De instellingen maken in hun rapportering meestal geen strikt onderscheid tussen rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst en rapportering over de normale werking van de instelling. Gelet op de verwevenheid tussen beide, is dit logisch.

Het verband tussen de gerapporteerde informatie en de doelstellingen in de beheersovereenkomst is echter niet altijd duidelijk. Dat de meeste instellingen de doelstellingen uit de beheersovereenkomst nog niet formeel hebben vertaald in operationele en interne doelstellingen, bemoeilijkt dit.

Een volledige rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst aan de raad van bestuur vindt bij de meeste instellingen maar jaarlijks plaats, meestal in functie van de rapportering aan de toezichthoudende minister.

5.4. Conclusies

Het is niet steeds duidelijk welk bestuursorgaan (raad van bestuur of leidend ambtenaar) de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering

van de overheidstaak en daarover rekenschap moet afleggen aan de toezichthoudende minister.

De meeste instellingen hebben de doelstellingen en verplichtingen in de beheersovereenkomst nog niet formeel vertaald in interne doelstellingen, indicatoren en normen voor de verschillende organisatieonderdelen. Het ontbreken van concrete interne organisatie-doelstellingen bemoeilijkt de formele toewijzing van verantwoordelijkheden voor de realisatie van de doelstellingen aan het kader.

De meeste instellingen koppelen een variabele wedde of een toelage aan de evaluatie van het kader. De band tussen de kaderevaluatie en de doelstellingen afgeleid uit de beheersovereenkomst, is bij de meeste instellingen niet duidelijk.

De verdeling van de financiële middelen over de verschillende instellingsonderdelen heeft nog hoofdzakelijk een historische basis. De VOI's verdelen de middelen nauwelijks op grond van de kostprijs van de prestaties die het organisatieonderdeel moet leveren ter realisatie van de doelstellingen.

De instellingen beschikken doorgaans over of werken aan systemen om de realisatie van de doelstellingen en de prestaties te meten en te verwerken. Een aantal beheersovereenkomsten voorziet echter nog maar in een beperkt aantal indicatoren, die niet alle doelstellingen dekken. De betrouwbaarheid van de prestatie-informatie die de meetsystemen opleveren, wordt niet systematisch gecontroleerd.

Binnen de instellingen wordt over het algemeen op weinig gestructureerde of systematische manier gerapporteerd over de uitvoering van de beheersovereenkomst. De band tussen de informatie in bestaande rapporten en de doelstellingen in de beheersovereenkomst is niet altijd duidelijk. Er bestaan doorgaans geen periodieke uitvoeringsrapporten of boordtabellen die de realisatie van de doelstellingen en verplichtingen in de beheersovereenkomst weergeven.

Een volledige rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst aan de raad van bestuur vindt bij de meeste instellingen maar jaarlijks plaats, meestal in functie van de rapportering aan de toezichthoudende minister.

6. Rapportering en evaluatie

Hoofdstuk 4 had het over de noodzakelijke integratie van het instrument beheersovereenkomst in de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse Gemeenschap. Integratie is niet enkel nodig op plannings- en uitvoeringsvlak, maar ook op het vlak van de rapportering over en de evaluatie van de beleidsuitvoering. Opdat een beheersovereenkomst haar functie als sturingsinstrument voor de beleidsuitvoering kan vervullen, is regelmatige rapportering over de evaluatie van haar uitvoering noodzakelijk. Aan de evaluatie dienen boni, sancties of bijsturingsmaatregelen te zijn gekoppeld.

6.1. Rapportering aan de toezichthoudende overheid

Een instelling dient verantwoording af te leggen aan de toezichthoudende minister over de uitvoering van de beleidstaken die haar zijn opgedragen en over de uitvoering van de beheersovereenkomst in het bijzonder.

6.1.1. *Rapporteringsverplichtingen en -procedures*

De rapporteringsverplichtingen over de uitvoering van de beheersovereenkomsten zijn zeer uiteenlopend en vrij beperkt. De meeste beheersovereenkomsten bevatten rapporteringsverplichtingen (VVM, Vlopera, DS, VRT, VITO). Meestal zijn een rapporteringstermijn en een bestemming bepaald. Inhoud en vorm van de rapportering zijn daarentegen nauwelijks geregeld. De VOI's moeten daar bijgevolg zelf een invulling aan geven. Daardoor is het onzeker of de rapportering die de VOI opstelt, voldoet aan de informatiebehoefte van de minister. De beheersovereenkomsten van de VRT en de DS stellen de doelstellingen, performantiemaatstaven en normen op een vrij gestructureerde wijze voor. Een uitvoeringsrapportering die dezelfde structuur volgt, ligt dus voor de hand.

De beheersovereenkomsten van twee VOI's bevatten geen of bijna geen rapporteringsverplichtingen (VFL, VDAB). De overeenkomst van de VDAB maakt enkel melding van een rapport dat de gemeenschapscommissarissen moeten opstellen met het oog op de evaluatie. Die van het VFL maakt alleen melding van een jaarverslag over de werking van de instelling, zonder aan te geven of dit verslag ook informatie moet bevatten over de uitvoering van de beheersovereenkomst.

De meeste VOI's hebben organisatorische maatregelen getroffen om te rapporteren over de uitvoering van de beheersovereenkomst (zie hoofdstuk 5).

6.1.2. *Rapportering in de praktijk*

Om bruikbaar te zijn, moet de informatie aan kwaliteitseisen voldoen: zij moet betrouwbaar, relevant, tijdig en transparant zijn. Op dit vlak deed het Rekenhof de volgende vaststellingen:

- Geen externe instantie controleert systematisch en volledig de getrouwheid van de gerapporteerde uitvoeringsgegevens.
- De uitvoeringsrapporten die de toezichthoudende ministers ontvangen, zijn zeer divers, temeer daar de verplichtingen over hun vorm en inhoud beperkt zijn (cfr. supra). Elke instelling vult de rapporteringsverplichtingen naar eigen goeddunken in. Hoe concreter en gestructureerder de beheersovereenkomst de doelstellingen en indicatoren weergeeft, hoe beter dat de uitvoeringsrapportering inzicht biedt in gerealiseerde prestaties en de realisatiegraad van de doelstellingen (DS, VRT). Een aantal VOI's beperken hun rapportering tot die verplichtingen waarvoor specifieke indicatoren of rapporteringsverplichtingen zijn voorzien, waardoor de rapporten aan de minister niet altijd informatie over alle verplichtingen in de beheersovereenkomst bevatten. De VDAB maakt geen specifiek jaarlijks uitvoeringsrapport op voor de toezichthoudende minister.
- De uitvoeringsgegevens van het jaar t zijn tijdig beschikbaar voor de begrotingsopmaak van het jaar $t+2$, maar zelden bij de begrotingscontrole van het jaar $t+1$.
- Geen enkele VOI, behoudens de DS, heeft de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst gekoppeld aan de jaarrekening. Zoals aangetoond, loopt de timing van rapportering over de uitvoering van de meeste beheersovereenkomsten achter op die voor financiële rapportering⁽²⁶⁾. De rekeningen die de VOI's het Rekenhof voorleggen, zijn nog niet vergezeld van de verslagen over de uitvoering van de beheersovereenkomst. De rapportering over prestatie-informatie valt buiten het bestek van de rekeningenaflegging overeenkomstig het besluit van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de VOI's. Het jaarverslag zou met zijn niet-financiële informatie een bruikbaar aanvullend instrument kunnen zijn. Het boekhoudbesluit bevat echter geen richtlijnen over de inhoud van dit verslag.

6.2. Evaluatie

6.2.1. Evaluatieverplichtingen

Geen enkele beheersovereenkomst legt een globale evaluatie bij het einde van de beheersovereenkomst op. De beheersovereenkomsten voorzien wel in een jaarlijkse evaluatie van hun uitvoering en bepalen een uiterste evaluatiedatum. Ook de beheersovereenkomst van het VFL legt een jaarlijkse evaluatie op, maar zij stelt geen datum voorop.

²⁶ De VOI's moeten voor de financiële rapportering artikel 10 van het boekhoudbesluit van 21 mei 1997 volgen: de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting dient uiterlijk op 15 maart, respectievelijk 30 juni, van het jaar volgend op het boekjaar in het bezit te zijn van de jaarrekening van de VOI en het jaarverslag.

Voor geen enkele VOI bestaan duidelijke en volledige evaluatieverplichtingen in de zin van wie, wanneer, over welke activiteiten, aan wie, moet rapporteren:

- Voor vier van de zeven beheersovereenkomsten is niet duidelijk wie de evaluatie moet uitvoeren (VRT, Vlopera, VVM, VFL).
- Het voorwerp van de evaluatie is meestal vaag omschreven of slaat slechts op een gedeelte van de verplichtingen in de beheersovereenkomst.
- De bestemming is meestal de toezichthoudende minister of de Vlaamse regering en in sommige gevallen bijkomend de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting. Enkel het evaluatierapport van de VRT moet worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

De beheersovereenkomsten voorzien nooit in een betrokkenheid van de functioneel bevoegde administraties bij de evaluatie. In enkele gevallen wordt de functioneel bevoegde administratie in de praktijk toch bij de evaluatie betrokken (zie 6.2.2).

Een evaluatie over de geschiktheid van de indicatoren voor het meten van de realisatie van de doelstellingen is meestal niet opgelegd of wordt niet formeel opgenomen in het evaluatieverslag.

6.2.2. Overleg tussen VOI, minister en de administratie

Enkel voor de VDAB, DS en VITO bepaalde de beheersovereenkomst dus duidelijk wie de evaluatie moet uitvoeren. Voor de andere instellingen evalueerden de instelling zelf, de regeringscommissarissen of, uitzonderlijk, de administratie de verplichtingen van de VOI. De uitvoering van twee van de zes beheersovereenkomsten die in 1999 van kracht waren, kenden nog geen evaluatie, ondanks een verplichting daartoe in de beheersovereenkomst (Vlopera, VDAB).

Behoudens de administratie van de minister die toezicht houdt op de VVM, worden de functioneel bevoegde administraties niet bij de evaluatie betrokken. Enkele ministers hebben hun administratie de opdracht gegeven een evaluatie te maken van de uitvoering van de beheersovereenkomsten met VOI's (Vlopera voor de evaluatie van 1997 en 1998 en VDAB vanaf 1999). Over het algemeen ontvangen de administraties echter weinig informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomsten. Een aantal functioneel bevoegde administraties ontvangt op onrechtstreekse en ongestructureerde wijze informatie langs de regeringscommissaris of bestuurder van de VOI, die ook ambtenaar is van de administratie (VRT, DS, VDAB tot en met 1999). De functioneel bevoegde administraties verzamelen en verwerken de uitvoeringsgegevens van de beheersovereenkomsten niet systematisch. Zij stellen bovendien over onvoldoende middelen of bevoegdheid te beschikken voor een grondige evaluatie. Zij beschikken over te weinig informatie, gekwalificeerd personeel en tijd (zie 2.2.2).

Er is geen centrale dienst in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap die de evaluaties ondersteunt of coördineert.

Een evaluatie van de verplichtingen van de minister of Vlaamse Gemeenschap vond enkel plaats voor de beheersovereenkomst van de VVM. De administratie van de toezichthoudende minister voerde die uit.

De VOI's voeren doorgaans regelmatig overleg met hun toezichthoudende minister. Vaak verloopt dit overleg informeel en is het onderwerp ruimer dan de beheersovereenkomst. Regelmatig overleg met de functioneel bevoegde administratie over de uitvoering van de beheersovereenkomst is er nauwelijks.

6.2.3. Voorwerp van de evaluatie

Globale evaluaties op het einde van de beheersovereenkomst waren er tot op heden weinig, daar de Vlaamse Gemeenschap slechts met een minderheid van de instellingen al een tweede of derde beheersovereenkomst sloot (VDAB, VVM, VITO). De evaluaties bestaan dan ook hoofdzakelijk uit een jaarlijkse toetsing, van de uitvoering aan (een gedeelte van) de verplichtingen in de beheersovereenkomst. De invloed van externe factoren komt weinig aan bod.

Niet alle verslagen bevatten een duidelijke en gemotiveerde eindconclusie. De evaluatieverslagen van de regeringscommissarissen bevatten overwegend duidelijke en gemotiveerde conclusies (DS, VDAB, VRT, VITO). De regeringscommissarissen baseren hun evaluaties op gegevens die zij ontvangen van de VOI. Het is dan ook essentieel dat deze gegevens betrouwbaar zijn (zie 6.1.2).

6.2.4. Sancties, beloningen en bijsturingen

Op die van het VFL na, bevatten alle beheersovereenkomsten sancties of beloningen. De meest voorkomende zijn die welke de grootte van de financiële middelen van de VOI beïnvloeden (dotatie). De beheersovereenkomsten bevatten maar één of twee, hoofdzakelijk financiële, incentives. De beheersovereenkomst van de VVM omvat naast financiële incentives ook nog andere sancties en maatregelen indien één van de partijen zijn verplichtingen niet nakomt. Niet alle verplichtingen en doelstellingen worden gedekt door incentives.

De beheersovereenkomsten bevatten geen maatregelen of sancties voor het geval dat de Vlaamse Gemeenschap haar verplichtingen niet nakomt, op die van de VVM na. Dit onevenwicht vindt zijn oorspong in de hiërarchische verhouding tussen de toezichthoudende minister of Vlaamse regering en de VOI.

Wel is bij de meeste instellingen in een geschillenregeling voorzien (VDAB, VRT, DS, VITO en Vlopera). (zie 2.1.2).

De sancties die de toezichthoudende minister of Vlaamse regering kunnen opleggen zijn niet verplichtend van aard. De Vlaamse regering heeft met andere woorden een discretionaire bevoegdheid bij de toepassing van sancties (VDAB, Vlopera, VVM). Beloningen daarentegen zijn vaak wel verplichtend (VRT, VITO, DS). Er bestaan geen vaste procedures ingevolge een ongunstige evaluatie.

Over het algemeen wordt rekening gehouden met de resultaten en aanbevelingen van de evaluaties en audits. Tijdens de begrotingsbesprekingen worden de evaluatieverslagen echter maar in beperkte mate gebruikt.

Een louter financiële sanctie kan een negatieve invloed hebben op de openbare dienstverlening. Oprichtingsdecreten noch beheersovereenkomsten vermelden echter de mogelijkheid de mate van uitvoering van de beheersovereenkomst te laten meespelen bij de beoordeling en loonbepaling van de VOI-leiding. Bij een aantal VOI's maken het personeelsstatuut of het aanstellingsbesluit van de verantwoordelijken voor de dagelijkse leiding, hun evaluatie en beoordeling wel afhankelijk van het bereiken van bij het begin van het jaar afgesproken individuele doelstellingen (VVM, VDAB, DS, VRT). Alleen de regelingen bij de VVM en de VRT leggen een verband tussen de individuele doelstellingen en de doelstellingen en verplichtingen van de beheersovereenkomst.

De regelingen voorzien niet in een evaluatie van de leden van de raden van bestuur.

6.3. Informatie aan het Vlaams Parlement

Beheersovereenkomsten noch decreten leggen de VOI of de Vlaamse regering op de verslagen over de uitvoering en evaluatie van de beheersovereenkomst samen met de rekeningen aan het Rekenhof voor te leggen. De rekeningen die het Rekenhof jaarlijks ontvangt⁽²⁷⁾ waren tot op heden dan ook niet vergezeld van uitvoerings- en evaluatierapporten van de beheersovereenkomst.

Evenmin rapporteren de VOI's of toezichthoudende ministers over de uitvoering van de beheersovereenkomst rechtstreeks aan het Vlaams Parlement. Enkel het maxidecreet voor de VRT legt een rapportering aan het Parlement op. Krachtens dit decreet moet de beheersovereenkomst de modaliteiten regelen voor het uitbrengen van een rapport over de evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst gedurende het afgelopen kalenderjaar. Dit rapport moet vóór 30 september bij het Vlaams Parlement worden ingediend. Daarbuiten geeft de gedelegeerd bestuurder van de VRT ook jaarlijks een toelichting bij het uitvoeringsrapport n.a.v. de bespreking van dit rapport in de mediacommissie van het Vlaams Parlement.

Hoewel het oprichtingsdecreet van de VVM en het VFL uitdrukkelijk voorlegging van de beheersovereenkomst aan het Vlaams Parlement voorschrijft⁽²⁸⁾, zijn er geen formele bepalingen inzake rapportering over de uitvoering ervan.

²⁷ Wet van 16 maart 1954, artikel 6, § 4.

²⁸ Voor het VFL geldt dit ook expliciet voor het meerjarenplan.

6.4. Conclusies

De beheersovereenkomsten bevatten onduidelijke en onvolledige bepalingen omtrent uitvoeringsrapportering en evaluatie. De VOI's rapporteren in de praktijk op uiteenlopende wijze. Uit de rapporten kan niet altijd worden afgeleid of voldaan is aan de doelstellingen. De rapportering bevat niet altijd informatie over alle verplichtingen in de beheersovereenkomst.

De getrouwheid van de gerapporteerde uitvoeringsgegevens wordt niet systematisch en niet volledig gecontroleerd door een externe instantie.

Uitvoeringsgegevens en evaluaties zijn meestal beschikbaar bij de begrotingsopmaak van het jaar $t+2$, maar zelden bij de begrotingscontrole van het jaar $t+1$.

De rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst is zelden geïntegreerd in de (financiële) jaarrapportering aan de minister(s).

De functioneel bevoegde administraties zijn niet of nauwelijks betrokken bij de opvolging en evaluatie van de beheersovereenkomsten.

Enkel in jaarlijkse evaluaties is voorzien, niet in globale evaluaties bij het einde van de beheersovereenkomst.

Sancties en beloningen zijn meestal beperkt tot financiële incentives (verhoging of verlaging van de dotatie). Zij dekken niet alle doelstellingen en verplichtingen van de beheersovereenkomst. Een financiële sanctie kan een negatieve invloed hebben op de openbare dienstverlening.

De verplichtingen van de Vlaamse Gemeenschap worden nauwelijks geëvalueerd.

Een koppeling van de evaluatie van de beheersovereenkomst aan de evaluatie van de leiding van de VOI is slechts bij 2 instellingen aanwezig.

Behoudens bij de VRT, is informatie aan het Parlement over (de evaluatie van) de uitvoering van de beheersovereenkomst vrijwel nergens opgelegd. Zij blijft in de praktijk dan ook beperkt.

7. Algemene conclusie en aanbevelingen

7.1. Algemene conclusie

Volgens het regeerakkoord is het de bedoeling met beleidsuitvoering belaste verzelfstandigde entiteiten, aan te sturen door middel van een beheersovereenkomst. Uit zijn onderzoek van de zeven bestaande beheersovereenkomsten met VOI's, concludeert het Rekenhof dat momenteel nog niet alle voorwaarden vervuld zijn om beheersovereenkomsten op doelmatige wijze te gebruiken als sturings- en opvolgingsinstrument voor de beleidsuitvoering door de VOI's. Belangrijke tekortkomingen die aan deze conclusie ten grondslag liggen zijn:

- Het gebrek aan een juridisch en organisatorisch referentiekader voor de uniforme regeling van de elementaire aspecten van een beheersovereenkomst.
- Onvoldoende ondersteuning door en overleg met de administratie bij de voorbereiding, opvolging en evaluatie van de beheersovereenkomsten.
- Onvolmaakte afstemming op mekaar van de doelstellingen in de beheersovereenkomst en de beleidsdoelstellingen van de minister, onder meer door de divergentie van de respectieve planningscycli.
- Onvoldoende toetsbaar geformuleerde doelstellingen in de beheersovereenkomsten en bijhorende planningsdocumenten.
- Onzekerheid over de omvang en evolutie van de financiering van beheersovereenkomsten bij gebrek aan formele decretale machtigingen voor de financiële engagements van de Vlaamse Gemeenschap.
- Een nog ontoereikende organisatorische inbedding van de beheersovereenkomsten in de VOI's, die de strategische doelstellingen nog niet volledig hebben doorvertaald in interne doelstellingen, indicatoren en normen.
- De opvolging en evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomsten verloopt gebrekkig en leidt niet tot een gestructureerde interne en externe rapportering.
- Onvoldoende informatiedoorstroming naar het Vlaams Parlement over de inhoud en uitvoering van de beheersovereenkomsten met de VOI's.

7.2. Aanbevelingen

Omkadering

- Voor de kwaliteit, inhoudelijke volledigheid en vergelijkbaarheid van de beheersovereenkomsten dient de Vlaamse Gemeenschap een referentiekader uit te werken met normen en criteria voor het invoeren, ontwerpen en evalueren van beheersovereenkomsten. Een dergelijk referentiekader moet minimaal bepalen: het juridisch statuut en de rechtskracht, de minimuminhoud en de samenstellende delen, procedures voor de voorbereiding, uitvoering, opvolging en evaluatie, autonomie en aanspreekbaarheid van de VOI. Een aantal van deze elementen kan best in een kaderdecreet vastliggen, andere in een procedurehandboek dat toepasselijk is op alle verzelfstandigde entiteiten van de Vlaamse overheid (zie 2.1.).
- Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap moet in een organisatorische omkadering voorzien. Zowel een algemene ondersteunende dienst als de functioneel bevoegde administraties dienen systematisch de voorbereiding, opvolging en evaluatie van de beheersovereenkomsten te begeleiden; de eerste wat betreft de juridische en vormelijke aspecten, de tweede wat betreft de inhoudelijke, instellingspecifieke aspecten. De initiatieven in het kader van de reorganisatie van de Vlaamse Gemeenschap die bijdragen tot de ontwikkeling van een dergelijk referentie- en organisatorisch kader, dienen prioritair te worden afgewerkt (zie 2.2.).

Samenhang en toetsbaarheid doelstellingen

- De doelstellingen in de beheersovereenkomst moeten, rekening houdend met de statutaire opdracht van de instelling, inhoudelijk en structureel overeenstemmen met de beleidsdoelstellingen van de regering en de toezichthoudende minister. De Vlaamse Gemeenschap kan die overeenstemming bevorderen door de VOI's systematisch te betrekken in haar strategisch planningsproces. Door de looptijd van de beheersovereenkomsten te koppelen aan de legislatuur en een hernegotiatieclausule op te nemen in de beheersovereenkomsten, kan zij er bovendien voor zorgen dat de doelstellingen in de beheersovereenkomsten mee evolueren met de beleidsdoelstellingen (zie 3.2. en 4.1.1.).
- De beheersovereenkomst moet de doelstellingen toetsbaar formuleren en stapsgewijze verfijnen om een adequate uitvoering ervan en een evaluatie van de resultaten mogelijk te maken. Daarom moeten alle doelstellingen in voldoende mate worden geoperationaliseerd middels adequate, genormeerde en meetbare indicatoren (zie 3.3.1.).

Afstemming op legislatuur en begrotingscyclus

- De Vlaamse regering moet de beheersovereenkomsten vóór hun ondertekening, aan het Vlaams Parlement voorleggen, dat de taken van de instelling en vereiste middelen moet kunnen bespreken en eventueel bijstellingen moet kunnen vragen. De looptijd van de beheersovereenkomsten moet zo goed mogelijk aansluiten bij de duur van de legislatuur (zie hiervoor). (zie 4.1.1. en 4.1.2.)
- Om de instelling zekerheid te verschaffen over de omvang van de financiële middelen die de Vlaamse overheid ze ter beschikking stelt voor de uitvoering van de overeenkomst, is het aangewezen deze middelen vast te leggen voor de volledige looptijd van de beheersovereenkomst. Het Vlaams Parlement moet financiële engagements voorafgaandelijk decretaal machtigen, aangezien zij de goedkeuring van de jaarlijkse begroting overstijgen (zie 4.1.3. en 4.1.4.).
- De omvang van de financiële middelen die de Vlaamse overheid de VOI toekent, moet zij bepalen in functie van de doelstellingen en te leveren prestaties, niet op grond van de historische kostenstructuur (zie 4.2.).
- De ontwerpbegrotingen van de VOI's en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap die aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd, dienen meer concrete informatie te bevatten over de doelstellingen, activiteiten en prestaties die de VOI ter uitvoering van de beheersovereenkomst in het volgende begrotingsjaar moet realiseren, alsook over de kostprijs ervan. De toelichting bij de jaarlijkse begroting zou de budgetten per beleidsdoelstelling moeten weergeven (prestatiebegroting) en de verdeling van deze middelen over de verschillende actoren (zie 4.2.).

Interne uitwerking

- De instelling moet de doelstellingen in de beheersovereenkomst formeel vertalen in interne doelstellingen, indicatoren en normen voor haar verschillende organisatieonderdelen. Deze concrete interne doelstellingen moeten een formele toewijzing van verantwoordelijkheden binnen de instelling mogelijk maken (zie 5.2.1. en 5.2.2.).
- De VOI moet haar middelen over haar organisatieonderdelen verdelen op grond van de kostprijs van de prestaties die het organisatieonderdeel moet leveren, in plaats van op historische basis. Dat maakt een efficiëntieanalyse mogelijk (zie 5.2.3.).
- Over de uitvoering van de beheersovereenkomst moet een meer gestructureerde en systematische interne rapportering bestaan (zie 5.3.).

Rapportering en evaluatie

- Er moet worden vastgelegd waarover, op welke wijze, wanneer en aan wie over de uitvoering van de beheersovereenkomsten moet worden gerapporteerd, alsook wie, wanneer, welke activiteiten zal evalueren en aan wie de evaluatieresultaten moeten worden medegedeeld (zie 6.1.1. en 6.2.1.).
- De beheersovereenkomsten moeten voorzien in een globale evaluatie bij de beëindiging ervan en rapportering ervan aan het Vlaams Parlement. Deze evaluatie moet tijdig gebeuren zodat ze kan worden gebruikt bij de beleidsvoorbereiding en de strategische planning voor de volgende regeerperiode en bij de opmaak van nieuwe beheersovereenkomsten (zie 6.2.1. en 6.2.3.).
- Bij de rekeningaflegging moet blijken in welke mate de doelstellingen in de beheersovereenkomst met de beschikbare middelen zijn gerealiseerd (doelmatigheidsevaluatie). Deze rapportering moet doorstromen naar het Vlaams Parlement, liefst nog bij de begrotingscontrole, opdat het al in het lopende jaar tot bijsturing kan leiden (zie 6.1.2. en 6.3.).
- Een externe instantie dient de getrouwheid en volledigheid van de gerapporteerde uitvoeringsgegevens systematisch te controleren en te attesteren (zie 6.1.2.).
- De sancties en beloningen die aan de evaluatie zijn gekoppeld, moeten alle doelstellingen en verplichtingen van de beheersovereenkomst dekken. Een sanctie mag geen negatieve invloed hebben op de openbare dienstverlening. Met de evaluatie van de beheersovereenkomst moet ook de evaluatie van de eindverantwoordelijken van de VOI samenhangen. Het moet daarbij wel duidelijk zijn welk bestuursorgaan (raad van bestuur of leidend ambtenaar) de eindverantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de overheidstaak en daarover rekenschap moet afleggen aan de toezichthoudende minister (zie 6.2.4.).

8. Reacties van de ministers en nawoord van het Rekenhof

8.1. Reacties van de ministers

Het Rekenhof heeft het auditrapport op 3 juli 2001 overgelegd aan de Minister-President van de Vlaamse Regering, de Vlaamse Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie, de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid en Toerisme, de Vlaamse Minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media en aan de Vlaamse Minister van Cultuur, Jeugd, Sport, Brusselse Aangelegenheden en Ontwikkelingssamenwerking.

De Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening en de Vlaamse Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie hebben op respectievelijk 31 juli 2001 en 13 augustus 2001 commentaar op het auditverslag gegeven. Het Rekenhof had op 18 september 2001 nog geen reactie ontvangen van de Minister-President van de Vlaamse Regering, van de Vlaamse Minister van Cultuur, Jeugd, Sport, Brusselse Aangelegenheden en Ontwikkelingssamenwerking en van de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid en Toerisme.

De antwoorden bevatten geen principiële opmerkingen over de bevindingen en aanbevelingen van het Rekenhof. Wel werd beklemtoond dat de beheersovereenkomst moet worden onderhandeld door de betrokken partijen, zijnde de minister als politiek verantwoordelijke en de VOI als uitvoerder van het door de minister uitgestippelde beleid. De minister kan zich laten bijstaan door de administratie. De Vlaamse Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie heeft hierbij verwezen naar de beslissingen die de Vlaamse regering daarover reeds heeft genomen in het kader van een Beter Bestuurlijk Beleid.

Met de specifieke opmerkingen van de ministers werd in het verslag rekening gehouden.

8.2. Nawoord van het Rekenhof

De aanbevelingen van het Rekenhof vloeiden weliswaar voort uit de bevindingen inzake zeven specifieke beheersovereenkomsten, maar gelden mutatis mutandis ook voor beheersovereenkomsten met andere autonome entiteiten. Het project Beter Bestuurlijk Beleid (reorganisatie van de Vlaamse overheid) voorziet immers in een veralgemeende invoering van verzelfstandigde agentschappen voor de beleidsuitvoering, gestuurd door middel van beheersovereenkomsten. Dit project biedt trouwens een ideale gelegenheid om een referentiekader vast te stellen met normen en criteria voor het invoeren, ontwerpen en evalueren van beheersovereenkomsten. Voor een dergelijk referentiekader kunnen de aanbevelingen een inspiratiebron zijn.

Behalve de relatie tussen de Vlaamse regering en die verzelfstandigde entiteiten, is ook de democratische controle door het Vlaams Parlement voorwerp van de aanbevelingen. De beheersovereenkomst moet, sa-

men met de prestatiebegroting, een instrument zijn waarmee de minister bij het Vlaams Parlement verslag uitbrengt over de planning en uitvoering van het beleid. Op grond van deze informatie kan het Vlaams Parlement beslissen over de noodzakelijke kredieten.

Pas dan zal het regeerakkoord van 13 juli 1999, uitgangspunt van onderhavig onderzoek, ter zake ten volle uitvoering kennen.

BIJLAGEN

Bijlage 1 : Resoluties van het Vlaams Parlement

Het Vlaams Parlement heeft in twee resoluties aanbevelingen geformuleerd i.v.m. beheersovereenkomsten met VOI's:

- Resolutie 25.6.97 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen, door het Vlaams Parlement unaniem goedgekeurd op 25 juni 1997 (Vlaams Parlement, Handelingen, zitting 1996-1997, nr. 48, d.d. 24.6.97 en nr. 50 d.d. 25.6.97);
- Resolutie 31.3.99 betreffende de beheersovereenkomst voor 1997-2001 met de Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn (VVM) (Vlaams Parlement, Plenaire vergadering (1998-1999) – Nr. 45 van 30.3.99 en Nr. 47 van 31.3.99).

Hierna wordt een overzicht gegeven van de aanbevelingen in de verschillende resoluties. Deze werden eveneens opgenomen in het normenkader (zie bijlage 2).

Resolutie van 25 juni 1997

De volgende aanbevelingen hebben betrekking op beheersovereenkomsten:

- **Punt 1.2., tweede aandachtspunt**

De taken van de VOI's moeten duidelijk, concreet en controleerbaar zijn. Bevoegdheidsoverlappingsen met andere overheden of instellingen moeten worden vermeden. Voor de VOI's zouden meerjarige beheersovereenkomsten en/of strategische plannen moeten worden opgesteld, waarin meetbare normen worden opgelegd. Bij niet-naleving ervan, zou moeten worden voorzien in sancties. In de huidige stand van zaken hebben slechts een kleine minderheid van de VOI's een beheersovereenkomst. Dit geldt a fortiori voor de instellingen van categorie B en sui generis instellingen met eigen bestuursorganen, die een grote autonomie genieten ten opzichte van de centrale overheid. Deze beheersovereenkomsten moeten bovendien aan het Vlaams Parlement vóór hun goedkeuring ter bespreking worden voorgelegd. In elk geval blijft de bevoegde minister politiek verantwoordelijk voor het beleid dat de VOI's voeren.

- **Punt 3.2., zevende aandachtspunt**

Het Vlaams Parlement meent dat alle instellingen een concreet beleidsplan op middellange tot lange termijn moeten opstellen, waarin zij toetsbare doelstellingen en de voor de verwezenlijking ervan vereiste middelen aanduiden. Bovendien moeten zij de doelbereiking regelmatig evalueren met het oog op een eventuele bijsturing van de activiteiten.

- **Punt 3.2., achtste aandachtspunt**

De instellingen waarvoor een beheersovereenkomst werd gesloten, zouden jaarlijks ten behoeve van de toezichthoudende overheid en het Vlaams Parlement gedetailleerd verslag moeten uitbrengen over de wijze waarop en de mate waarin de erin opgelegde concrete doelstellingen werden verwezenlijkt.

- **Punt 7.2., derde aandachtspunt**

De parlementaire controle, vooral van de diensten die nauw aanleunen bij het algemeen bestuur, dient zeker op het vlak van de goedkeuring van de jaarlijkse begroting maximaal te worden gegarandeerd. Alle beheersovereenkomsten en meerjarenplannen en alle eventuele wijzigingen aan deze teksten dienen vóór hun goedkeuring aan het Vlaams Parlement ter bespreking worden voorgelegd.

Resolutie van 31 maart 1999

Het Vlaams Parlement heeft de volgende aanbevelingen geformuleerd:

1° inzake de voorbereiding en de goedkeuring van de overeenkomst

De beheersovereenkomst van de VVM dient, zoals voorgeschreven in het oprichtingsdecreet van de VVM, aan het ontwerp van decreet houdende de begroting van de Vlaamse Gemeenschap te worden toegevoegd. Dit geldt ook voor alle wijzigingen die aan de beheersovereenkomst worden aangebracht. Wanneer in de beheersovereenkomst financiële engagementen worden aangegaan die het begrotingsjaar overstijgen dan dienen deze in het programmadecreet expliciet te worden bevestigd.

2° inzake de inhoud van de beheersovereenkomst**a) strategisch ondernemingsplan**

De VVM voert haar beleid uitgaande van het strategisch ondernemingsplan, dat deel uitmaakt van de beheersovereenkomst. De vertaling van de strategische doelstellingen van de VVM in operationele en actieplannen dient verder te worden verbeterd.

b) concrete normen en taken

De Vlaamse regering dient het principe van de netnormering dat overeenkomstig artikel 7, §1, van de beheersovereenkomst de basis zal vormen voor de aanpassing van de organisatie, het volume, de plaats en de frequentie van het openbaar vervoeraanbod door de VVM, dringend vast te leggen.

De reeds in de beheersovereenkomst opgenomen normen (kwantiteit van het aanbod, ...) moeten, om interpretatieverschillen tussen de partijen te vermijden, eenduidig worden gedefinieerd. Ze moeten rationeel worden onderbouwd.

Naast kwantitatieve maatstaven moeten in de beheersovereenkomst kwalitatieve normen (comfort, stiptheid, ...) worden opgenomen.

c) meetsystemen

Voor de ontwikkeling van een transparant registratie- en meetstelsel (kostenbeheersstelsel, registratie kilometers, ...) ten behoeve van de opvolging en de evaluatie van de prestatie maatstaven dient een strikte tijdsplanning te worden aangehouden.

3° inzake de evaluatie en de rapportering in verband met de uitvoering van de beheersovereenkomst

De concrete organisatie van de evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst van de VVM moet beter worden vastgelegd. Er moet worden bepaald wie voor het departement de evaluatie uitvoert, aan wie deze wordt medegedeeld en op welke wijze hieruit conclusies en maatregelen kunnen volgen. Binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap moet een administratieve dienst worden uitgebouwd die een specifieke coördinerende en ondersteunende rol vervult t.o.v. de VOI's. Deze dienst zou kunnen waken over de eenvormigheid tussen de met de VOI's gesloten diverse beheersovereenkomsten (o.a. in verband met de meetbare doelstellingen, ...) en een ondersteunende en coördinerende rol vervullen in de evaluatie van de beheersovereenkomsten en de daartoe onmisbare instrumenten (analytische boekhouding en prestatiebegrotingen).

Bij de evaluatie dienen de commissarissen die door de Vlaamse regering bij de VVM zijn aangesteld nauw te worden betrokken. Dit moet worden gewaarborgd door een duidelijke profiel- en functiebeschrijving van de regeringscommissarissen. De regeringscommissarissen moeten

jaarlijks een gemotiveerd verslag uitbrengen over hun evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst.

De Vlaamse regering moet jaarlijks aan het Vlaams Parlement gedetailleerd verslag uitbrengen over de wijze waarop en de mate waarin de in de beheersovereenkomst en de in het ondernemingsplan opgelegde concrete doelstellingen werden verwezenlijkt. Hierin moet de verslaggeving van de regeringscommissarissen over de uitvoering van de beheersovereenkomst zijn opgenomen. Het verslag over de uitvoering van de beheersovereenkomst moet worden gevoegd bij de rekeningen die jaarlijks voor controle aan het Rekenhof worden voorgelegd.

Bijlage 2: bij het onderzoek gehanteerd normenkader

Omkadering

Juridische omkadering

Richtlijnen Er moet een referentiekader bestaan dat richtlijnen met normen en criteria bevat die de betrokken actoren in acht moeten nemen bij het invoeren, ontwerpen en evalueren van beheersovereenkomsten. Op die wijze kan de kwaliteit, de inhoudelijke volledigheid en een minimale uniformiteit van de beheersovereenkomsten worden gegarandeerd. Een dergelijk referentiekader kan de vorm aannemen van regelgeving (decreet, regeringsbesluiten, omzendbrief), handleidingen, uitgewerkte procedures, Het kan de volgende elementen aan bod doen komen:

- Toelichting bij het nut van beheersovereenkomsten als instrument om de beleidsdoelstellingen op doelmatige wijze uit te voeren.
- Methodiek van strategische planning, doelmatigheidsanalyse en prestatiebegroting in samenhang met beheersovereenkomsten.
- Opsomming van de soorten afspraken die een beheersovereenkomst kan regelen of vastlegging van een minimuminhoud (looptijd, doelstellingen, meetinstrumenten, middelen, sancties, ...).
- Plaats van de beheersovereenkomsten in het wettelijk en reglementair kader en juridisch statuut van een beheersovereenkomst.
- Aard en grenzen van de aan de beheersovereenkomst gekoppelde autonomie voor de instelling en de afbakening van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het management ervan.
- Wijze van het nakomen van de verantwoordingsplicht (rapportering, evaluatie, ...).

Een aantal van deze elementen zijn zo fundamenteel dat ze een uniforme regeling middels een reglementair kader met voldoende draagkracht vergen (decreet of besluit).

Rechtskracht Een beheersovereenkomst steunt in belangrijke mate op wederzijds vertrouwen tussen de partijen, waarbij het principe van samenwerking centraal staat. De partijen moeten echter ook voldoende zekerheid hebben dat de andere partij haar verbintenissen nakomt. Het juridisch karakter van de beheersovereenkomst (administratief of burgerrechtelijk) moet daarom duidelijk zijn bepaald in een wettelijke of decretale bepaling. Het moet ook duidelijk zijn in welke mate de bepalingen uit de overeenkomst afdwingbaar zijn en wie in geval van betwisting gerechtigd is te oordelen.

Beheersautonomie Het invoeren of sluiten van beheersovereenkomsten kan gepaard gaan met het verlenen van beheersautonomie

met het oog op een grotere verzelfstandiging en meer responsabilisering. Beheersautonomie kan zich concretiseren in een versoepeling van het administratief toezicht, het personeelsbeleid of het financieel en budgettair beheer. Dergelijke versoepelingen moeten steeds decretaal worden gemachtigd. Immers, de controles die de decreet- of wetgever in het verleden heeft ingesteld, mogen niet bij besluit of overeenkomst worden uitgehold. De bepalingen van de beheersovereenkomst en andere regelgevingen mogen daarenboven niet met elkaar in conflict zijn. Binnen de grenzen van deze autonomie is de instelling verantwoordelijk voor de bestuurlijke efficiëntie, dit is de wijze waarop zij de doelstellingen tracht te realiseren. De politieke overheden blijven verantwoordelijk voor de beleidseffectiviteit, dit is de mate waarin het beleid bijdraagt tot de verwezenlijking van de maatschappelijke doeleinden die de wetgeving en beleidsvoering nastreven: de minister verantwoordt aan het parlement de uitvoering van het beleid door de instellingen.

Organisatorische omkadering

<i>Horizontale ondersteunende diensten</i>	Een beheersovereenkomst tussen de VOI en de toezichthoudende minister die rekening houdt met de specifieke kenmerken, doelstellingen en reglementeringen van het betrokken beleidsdomein, vergt een goede algemene leegistieke, technische en methodologische voorbereiding. Deze ondersteuning wordt best gegeven door de horizontale diensten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (de afdeling die instaat voor de strategische planning, de juridische dienst, ...). Zij zouden elk ontwerp van beheersovereenkomst moeten onderwerpen aan een gestandaardiseerde inhoudelijke en formele evaluatie. De Vlaamse Gemeenschap moet over voldoende menselijk potentieel beschikken en zij moet de organisatorische kenmerken vertonen die nodig zijn voor de aansturing van de VOI's, de onderhandelingen, de opvolging en de controle van de uitvoering van de beheersovereenkomsten.
<i>Diensten minister</i>	De inhoudelijke aspecten en de opvolging van de uitvoering van een beheersovereenkomst worden het beste voorbereid en opgevolgd door de betrokken actoren in elk beleidsdomein, met name de VOI en de toezichthoudende minister, bijgestaan door de functioneel bevoegde administratie. Van een administratie mag worden verwacht dat zij de beslissingen helpt voorbereiden en dat zij instaat voor de uitvoering en opvolging van alle beslissingen en verbin-tenissen die de minister neemt. Het is essentieel dat de functioneel bevoegde administratie het volledige administratieve dossier van een beheersovereenkomst bijhoudt, zodat de continuïteit van de opvolging verzekerd is. Om deze taken te kunnen uitvoeren, moet de administratie beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel, kennis van het beleidsveld en de instelling en kennis in het vastleggen van doelstellingen, prestaties, indicatoren en

normen.

Samenhang en toetsbaarheid van doelstellingen

Ondernemingsplannen Het Rekenhof toetste de wijze waarop de doelstellingen werden geformaliseerd, niet aan normen. Wel ging het na in welke mate er uniformiteit is in de wijze waarop aan de VOI opgelegde taken en doelstellingen zijn geformaliseerd.

Samenhang doelstellingen VI. Gem.-VOI

Structurele verschillen De partijen moeten bij het sluiten van een beheersovereenkomst kunnen uitgaan van duidelijke strategische doelstellingen, die gelden voor het hele beleidsdomein waarin de VOI actief is. De Vlaamse Gemeenschap moet al haar beleidsdomeinen strategisch volledig in kaart brengen.

De minister neemt de strategische opties voor zijn beleidsdomein op in de beleidsnota die hij bij zijn aantreden opmaakt. De VOI's en de bevoegde administraties moeten de beleidsdoelstellingen in de praktijk brengen. Het formuleren van het beleid in duidelijke strategische doelstellingen en kritische succesfactoren maakt het voor de administraties en de VOI's gemakkelijker het beleid doeltreffend uit te voeren. Deze aanpak maakt het ook mogelijk het uitgevoerde beleid achteraf te meten en te evalueren.

De opdracht en de taken van de VOI moeten steeds kunnen worden ingepast in de beleidsopties van de Vlaamse Gemeenschap. De doelstellingen opgenomen in de beheersovereenkomst, het ondernemingsplan en / of andere formele documenten van de VOI moeten in overeenstemming zijn met deze geformuleerd op een hoger niveau (decreet – Vlaams regeerakkoord – beleidsnota's ministers – strategische planning Vlaamse Gemeenschap). Hierbij moet enerzijds rekening worden gehouden met alle op het hoger niveau geformuleerde doelstellingen die tot het beleidsveld van de instelling behoren, en mogen er anderzijds geen doelstellingen worden geformuleerd in strijd met die van hoger niveau.

Versillen in totstandkoming Om de externe coherentie van de doelstellingen te bevorderen is het belangrijk dat de totstandkoming ervan op beide niveaus (strategisch plan Vlaamse Gemeenschap en beheersovereenkomst VOI) gecoördineerd verloopt. Het is aangewezen de planningscycli waarin de doelstellingen van beide niveaus worden omschreven, op elkaar af te stemmen. Dit kan door de opmaak of aanpassing van beheersovereenkomsten te koppelen aan de legislatuur en dus aan de beleidsformulering van de regering en minister (zie hoofdstuk 4). De VOI moet enerzijds al in de fase van de strategische planning door de Vlaamse Gemeenschap, dus bij het opstellen van de ministeriële beleidsnota, advies kunnen verlenen. Anderzijds moet de VOI een be-

langrijke rol spelen bij de concretisering van de strategische doelstellingen van de minister in operationele plannen, die de input vormen voor de taakomschrijving in de beheersovereenkomst. Alleszins moet er bij de totstandkoming van de beheersovereenkomst voldoende overleg zijn, behalve tussen de VOI en de minister ook met de functioneel bevoegde administratie.

***Terreinafbakening
actoren***

De horizontale taakverdeling tussen de onderscheiden actoren in een zelfde beleidsdomein moet duidelijk zijn. Daarbij moet de missie van de VOI onophoudelijk worden erkend en geïncorporeerd in de beleidsbrieven en -nota's, zowel die voorafgaand aan het sluiten van de beheersovereenkomst als die daaropvolgend. Een klare terreinafbakening moet ook de relatie met *concurrerende* instanties en instrumenten schetsen. Dit vindt het beste al op het niveau van de beleidsnota en het strategisch plan plaats. Is overlapping van taken en bevoegdheden onvermijdelijk, dan dient overleg te worden georganiseerd. De beheersovereenkomst moet de verplichtingen en aandachtspunten voor de VOI hieromtrent verduidelijken.

Interne coherentie

***Onduidelijke
operationalisering***

De formulering van doelstellingen in de beheersovereenkomst en bijhorende documenten (bv. ondernemingsplan) moet zo zijn dat:

- alle aspecten van de statutaire opdracht van de instelling zijn geconcretiseerd;
- de beheersovereenkomst en het ondernemingsplan geen doelstellingen omvatten die niet tot de statutaire opdracht van de instelling behoren;
- de doelstellingen onderling coherent zijn.

De doelstellingen moeten toetsbaar zijn. Ze moeten worden geoperationaliseerd in kwantitatieve of kwalitatieve grootheden (indicatoren) die aan het SMART-principe voldoen (specifiek, meetbaar, afgesproken, resultaatgericht en tijdsgebonden). De indicatoren moeten aan een aantal criteria voldoen:

- relevant en functioneel zijn t.o.v. de doelstellingen van de organisatie;
- valide en betrouwbaar zijn (ze moeten meten wat ze beweren te meten, en moeten bij herhaling van meting dezelfde data opleveren);
- éénduidig gedefinieerd zijn, zodat bij meting geen interpretatieproblemen rijzen.

De indicatoren moeten regelmatig worden geëvalueerd en getoetst aan die criteria, en eventueel aangepast of bijgestuurd.

Aan de verschillende indicatoren moet een meetbare norm worden gekoppeld die toetsing van de werkelijke presta-

ties eraan toestaat.

Tevens moet steeds een timing worden afgesproken binnen welke de instelling de doelstellingen en prestaties moet hebben bereikt.

Een evenwichtig geheel van doelstellingen en indicatoren moet de verschillende aspecten van het bedrijfsbeleid weerspiegelen, niet alleen financiële aspecten, maar ook de efficiëntie van de belangrijke bedrijfsprocessen, de kwantiteit en kwaliteit van de producten of diensten.

Voorwaarde is dat de doelstellingen en indicatoren binnen de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de instelling vallen. Als ook externe factoren een invloed uitoefenen op de mate waarin de doelstellingen worden bereikt (in positieve of negatieve zin), moet dit duidelijk worden vermeld. De kans dat dit zich voordoet, is het grootst bij effectindicatoren.

*Verplichtingen
Vlaamse
Gemeenschap*

Behalve de doelstellingen en verwachte prestaties, kan een beheersovereenkomst nog andere rechten en verplichtingen omvatten, die even duidelijk geformuleerd en coherent moeten zijn, ook die waartoe de Vlaamse regering zich engageert.

De partijen moeten het recht hebben de beheersovereenkomst in bepaalde omstandigheden te heronderhandelen. Behalve om redenen van coherentie met gewijzigde beleidsdoelstellingen van hoger niveau (zie 3.2.2), kunnen ook andere externe omstandigheden (bv. sociaal-economische) nopen tot aanpassing van de doelstellingen, prestaties of middelen.

Afstemming op legislatuur en begrotingscyclus

Afstemming op legislatuur

*Looptijd
beheers-
overeen-
komst*

De doelstellingen en taken in de beheersovereenkomst moeten overeenstemmen met de beleidsdoelstellingen die de minister heeft geformuleerd in zijn beleidsnota. De uitvoering door de VOI moet het beleid van de minister ondersteunen. Daar beleidsopties kunnen wijzigen bij het aantreden van een nieuwe regering, kan het gebeuren dat de inhoud van de beheersovereenkomst niet meer aansluit bij de nieuwe beleidsprioriteiten. Op het ogenblik dat de minister het Vlaams Parlement zijn beleidsprioriteiten voorlegt – of korte tijd daarna – moet een aanpassing van de lopende beheersovereenkomsten aan de nieuwe beleidsprioriteiten plaatsvinden. Het strategisch planningsproces impliceert immers de vertaling van strategische doelstellingen uit de beleidsnota in operationele doelstellingen door de operationele eenheden (VOI's, administratie, ...). Die operationele doelstellingen zijn de basis voor de formulering van concrete taken in de beheersovereenkomst.

sten. Het is daarom aangewezen de termijn van de beheersovereenkomst te koppelen aan die van de legislatuur. Als dit niet het geval is, moet in de mogelijkheid worden voorzien de beheersovereenkomst aan te passen bij een regeringswissel.

De beheersovereenkomst moet voor alle partijen duidelijk haar looptijd en datum van inwerkingtreding expliciteren.

<i>Voorlegging aan Vlaams Parlement</i>	Als de uitvoering van een overheidstaak wordt overgelaten aan een openbare instelling, moet de minister het parlement informatie verschaffen over de taken van de instelling en de middelen die zij nodig heeft. Het Parlement moet deze informatie kunnen bespreken en eventueel bijsturing vragen. Een goed opgebouwde beheersovereenkomst bevat dergelijke informatie. Alle beheersovereenkomsten en wijzigingen eraan moeten daarom vóór hun goedkeuring aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd.
<i>Financiering beheersovereenkomst</i>	De beheersovereenkomst verleent de instelling een zekere autonomie om de doelstellingen tijdens de looptijd van de beheersovereenkomst te realiseren. Om de uitvoering van haar verplichtingen en de interne toewijzing van de middelen daarvoor op langere termijn te kunnen plannen, moet de VOI voldoende zekerheid hebben over de omvang van de dotatie tijdens de looptijd van de beheersovereenkomst en de factoren die de grootte van de dotatie kunnen beïnvloeden. De beheersovereenkomst moet daarom de financiële middelen voor de VOI en de herkomst ervan expliciteren. Periodieke aanpassingen van de dotatie moeten eveneens in de beheersovereenkomst worden voorzien.
<i>Garantie over financiële middelen</i>	In de beheersovereenkomst gaat de Vlaamse Gemeenschap financiële verbintenissen aan voor verscheidene jaren, terwijl zij in de gewone begrotingscyclus maar machtiging krijgt voor het verrichten van uitgaven voor één begrotingsjaar. Het volstaat dus niet de financiële verbintenissen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest op te nemen in de beheersovereenkomst. Het Vlaams Parlement moet ze ook voorafgaandelijk goedkeuren. Zo niet kan de Vlaamse regering de VOI geen garantie bieden dat zij de beloofde middelen ook effectief zal kunnen toekennen. Ook eventuele aanpassingen van de financiële engagementen van de Vlaamse Gemeenschap vergen machtiging door het Vlaams Parlement.

Afstemming op de begrotingscyclus

Als de overheid een van haar taken aan een openbare instelling opdraagt, moet het Parlement informatie krijgen over de concrete doelstellingen en geplande activiteiten en over de financiële middelen die de VOI ervoor nodig heeft. De beheersovereenkomst met de instelling omvat normaliter de concrete doelstellingen, prestaties en financiering ervan op middellange termijn. Aanvullend kan de toezicht-

houdende minister met de VOI jaarlijkse afspraken vastleggen over doelstellingen, verplichtingen en prestaties, bv. in een afsprakennota.

De doelstellingen en prestaties die de instelling moet realiseren en leveren, kunnen deel uitmaken van de documenten die het Vlaams Parlement ontvangt voor de jaarlijkse begrotingsbesprekingen (ontwerpbegroting van de instellingen, beleidsbrief van de minister en toelichting bij de algemene uitgavenbegroting).

De louter financiële informatie uit de ontwerpbegroting van de instelling behoeft aanvulling met informatie over doelstellingen, instrumenten, activiteiten en prestaties voor het volgende begrotingsjaar. Dit kan in de vorm van een prestatiebegroting. Ook de beleidsbrief of de toelichting bij de begroting kunnen het Vlaams Parlement dergelijke informatie verstrekken.

De concretisering van de opdracht van de instelling in duidelijk afgelijnde en meetbare prestaties, moet het mogelijk maken de in te zetten overheidsmiddelen te berekenen op grond van de prestatiekostprijs. Daarvoor moeten kostprijsgegevens voorhanden zijn, gebaseerd op een goed ontwikkelde analytische boekhouding. Het moet mogelijk zijn met de begrotingsdocumenten een directe relatie te leggen tussen beide.

Interne uitwerking beheersovereenkomst

Toewijzingbevoegdheden en verantwoordelijkheden

Als de Vlaamse Gemeenschap een taak van algemeen belang opdraagt aan een openbare instelling, moet zij de beheersautonomie, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid (accountability) van deze instelling tegenover de toezichthoudende overheid steeds duidelijk afbakenen.

De leiding van de instelling is ten aanzien van de minister verantwoordelijk voor de uitvoering van de overheidstaak. Ook voor haar moet dus duidelijk vastliggen welke beslissingsmacht, taken en verantwoordelijkheden zij heeft en op welke wijze en waarover zij rekenschap moet afleggen aan de toezichthoudende minister.

De drie aspecten zijn verbonden: de toezichthoudende overheid kan de leiding maar aanspreken over taken die zij vooraf duidelijk tot hun verantwoordelijkheidsdomein heeft gemaakt.

Prestatiegerichtheid

Van strategische naar organisatie-doelstellingen De beheersovereenkomst formuleert doelstellingen op het niveau van de instelling, meestal niet op het niveau van de verschillende organisatiegeledingen (directies, afdelingen, functionele domeinen, ...). Het is de taak van de leiding van de VOI deze doelstellingen te vertalen in toetsbare interne organisatie-doelstellingen per organisatieonderdeel. Elk onderdeel draagt rechtstreeks of onrechtstreeks bij tot de uitvoering van de taken van de instelling. Het moet dus

weten welke doelstellingen het dient na te streven en welke prestaties het daarvoor moet leveren.

De doelstellingen op het lagere niveau (bv. Afdelingsniveau) moeten altijd die op een hoger niveau ondersteunen (bv. directie- of VOI-niveau).

Voor de realisatie van de doelstellingen kan het kader actieplannen uitwerken (concrete activiteiten, prestaties).

Voor de meting en toetsing van de realisatie van de interne organisatiedoelstellingen kunnen, net als voor de doelstellingen in de beheersovereenkomst, indicatoren en normen worden bepaald. Belangrijke voorwaarde voor een correcte vertaling in organisatiedoelstellingen is uiteraard een heldere formulering van de doelstellingen in de beheersovereenkomst.

*Koppeling
doelstellin-
gen-
verant-
woordelijk-
heden*

De leiding is voor de uitvoering van de doelstellingen afhankelijk van de medewerking en de prestaties van de verschillende onderdelen van de instelling. Aan de uitvoering van organisatiedoelstellingen en actieplannen moet de leiding daarom verantwoordelijkheden van het leidinggevend kader (directeurs, afdelingshoofden, ...) koppelen. De toewijzing van verantwoordelijkheden voor de realisatie van doelstellingen gaat het best gepaard met beloningen of sancties. Uiteraard kan de leiding de verschillende onderdelen maar verantwoordelijk stellen voor zaken waarop zij een impact hebben.

*Koppeling
financiële
middelen-
verant-
woordelijk-
heden*

De responsabilisering kan pas ten volle worden doorgevoerd op voorwaarde dat de verschillende onderdelen beschikken over de nodige financiële middelen om de opgelegde prestaties te leveren. De toekenning van deze middelen moet gebeuren aan de hand van een inzicht in de kostprijs van de te leveren prestaties. Een degelijke kostprijsboekhouding is daarbij noodzakelijk.

Opvolging en bijsturing uitvoering

*Meet- en
rapporte-
ringssys-
temen*

De VOI moet de strategische doelstellingen en verplichtingen in de beheersovereenkomst en de organisatiedoelstellingen meetbaar maken door het uitwerken van prestatie-indicatoren.

Om de prestaties van de instelling in haar geheel en deze van zijn onderdelen (directies, afdelingen, regionale diensten, ...) te kunnen opvolgen (meten) moet de VOI beschikken over meet- en rapporteringssystemen die zijn aangepast aan de doelstellingen en indicatoren. Deze systemen moeten de leiding en het kader tijdig voorzien van relevante en betrouwbare informatie.

Afhankelijk van de indicatoren kan het gaan om: analytische boekhouding, meting van kijkcijfers, kwaliteitsmeet-systemen, enquêtes,

*Rapporte-
ring en
aanwen-*

Informatie over de uitvoering van de prestaties en de realisatie van de doelstellingen van de beheersovereenkomst moet het leidinggevend kader van de instelling in staat

ding van informatie stellen tijdig beslissingen te nemen en de werking van de instelling, directie of afdeling bij te sturen. Daarvoor is het nodig dat de verantwoordelijken systematisch over hun prestaties rapporteren (aan de raad van bestuur, het directiecomité, de hiërarchisch meerdere, functionele overlegorganen, ...), dat de rapporten worden besproken en dat op grond daarvan bijsturingsmaatregelen worden getroffen.

Rapportering en evaluatie

Rapportering aan toezichthoudende overheid

Verplichtingen en procedures Rapporteringen over de uitvoering van de beheersovereenkomst zijn van belang voor de contracterende partijen opdat zij tijdig de nodige bijstellingen kunnen doorvoeren als de verplichtingen in de beheersovereenkomst (dreigen) niet (te) worden gerealiseerd volgens planning. Daarom moet de beheersovereenkomst of een ander document duidelijk bepalen waarover, op welke wijze, wanneer en aan wie de VOI over de uitvoering van de beheersovereenkomst moet rapporteren. Tevens moet de inhoud van het rapport vastliggen: de belangrijkste aandachtspunten, de voorstelling van de resultaten tegenover de doelstellingen, of zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie moet worden verstrekt, te vermelden kostprijsgegevens en informatie over de financiering, te maken vergelijkingen in de tijd of met andere actoren, enz. Ten slotte zijn vormvoorschriften nodig: apart verslag, onderdeel van het jaarverslag of bijlage bij de jaarrekening. De VOI moet maatregelen treffen om op de gepaste tijdstippen te rapporteren aan de minister. De rapporterings- en evaluatieregels opgelegd door de beheersovereenkomst of een andere regelgeving, moet de VOI in duidelijke procedures concretiseren en naleven. Als die regels ontbreken of ontoereikend zijn, moet de VOI zelf maatregelen treffen om op overeengekomen tijdstippen bruikbare informatie over geleverde prestaties te verstrekken.

Rapportering in de praktijk Lezers van de rapporten moeten ervan kunnen uitgaan dat de gerapporteerde gegevens een *getrouw beeld* geven van de werkelijke prestaties. Daarom moet een onafhankelijke, externe instantie deze gegevens systematisch controleren. De beheersovereenkomst of een andere regelgeving moet bepalen wie op welk tijdstip de getrouwheid van de gerapporteerde gegevens controleert en aan wie deze controle-instantie rapporteert.

De minister moet begrijpelijke en *relevante informatie* krijgen, die afgestemd is op zijn informatiebehoeften en hem toelaat te oordelen over de realisatiegraad van de doelstellingen en prestaties die hij voor de VOI en het betrokken beleidsveld had gedefinieerd. Deze informatie moet volledig zijn.

De minister moet *tijdig* over de informatie beschikken om ze te kunnen aanwenden bij beslissingen inzake het uitzetten of bijsturen van beleidslijnen; de begrotingscontrole of de opmaak en bespreking van de begroting van het volgende jaar.

Om een volledig beeld te hebben op de werking van de VOI, dient de prestatie-informatie *geïntegreerd* te zijn in de jaarrapportering (jaarrekening of jaarverslag). Prestatie-informatie is maar bruikbaar als ze wordt vergezeld van informatie die aangeeft hoeveel de prestaties hebben gekost. Daarom dienen uitvoeringsinformatie en financiële informatie over inhoud en rapporteringsmoment op elkaar te worden afgestemd.

Evaluatie

Evaluatieverplichtingen

De beheersovereenkomst en haar uitvoering dienen regelmatig te worden geëvalueerd. De evaluatie is nodig op verschillende momenten en op verschillende niveaus:

- *Evaluatie van de uitvoering op korte termijn.* Jaarlijkse evaluatie of de uitvoering conform de verplichtingen in de beheersovereenkomst plaatsvond: waarom werden verplichtingen niet uitgevoerd of normen niet gehaald ?
- *Evaluatie van de uitvoering op lange termijn.* Een globale evaluatie bij het einde van de beheersovereenkomst en voor het sluiten van een nieuwe overeenkomst die nagaat of de lange-termijndoelstellingen zijn bereikt.
- *Evaluatie van de beheersovereenkomst op zich.* Evaluatie van de geschiktheid van de bepalingen in de beheersovereenkomst: zijn indicatoren en normen aangepast; is de overeenkomst aangepast aan nieuwe ontwikkelingen in en buiten de instelling ? Deze evaluatie kan jaarlijks plaatsvinden of deel uitmaken van een eindevaluatie van de beheersovereenkomst.

De beheersovereenkomst, het oprichtingsdecreet of een ander document moeten duidelijkheid verschaffen over wie, wanneer, welke activiteiten moet evalueren en wie de resultaten ervan moet krijgen. Er moet duidelijk zijn bepaald wat de belangrijkste aandachtspunten zijn, of een evaluatie van het uitvoeringsrapport nodig is, enz.

Overleg tussen VOI, minister en administratie

De evaluatie moet plaatsvinden in nauw overleg tussen de VOI en de minister en zijn administratie. De betrokkenheid van een onafhankelijke partij is aangewezen. Die moet wel een goede kennis van het beleidsdomein van de VOI hebben en zich onafhankelijk kunnen opstellen ten opzichte van de contracterende partijen. De commissarissen die de Vlaamse regering bij de VOI aanstelde, dienen zeker bij deze evaluatie te worden betrokken. Een duidelijke profiel- en functiebeschrijving van deze instanties moet dit waarborgen. Omwille van de continuïteit is het aangewezen ook de administraties een volwaardige taak te geven bij de opvolging en evaluatie.

In het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap dienen de administraties de uitvoeringsgegevens van de beheersovereenkomsten systematisch te verzamelen in functie van analyse, evaluatie (benchmarking, ...) en rapportering aan het Parlement. Een centrale dienst in het ministerie kan een ondersteunende en coördinerende rol vervullen bij de gegevensverzameling en evaluatie. Dit is van nut voor de kwaliteit en de uniformiteit van de evaluaties.

Om pro-actief te kunnen werken, moet er behalve formele rapportering ook een regelmatige (mondelinge) dialoog zijn tussen de partijen betrokken bij de beheersovereenkomst (VOI, toezichthoudende minister en functioneel bevoegde administratie). Zo kan snel worden ingespeeld op veranderende omstandigheden of behoeften.

*Voorwerp
van de
evaluatie*

De evaluatiewerkzaamheden moeten betrekking hebben op de uitvoering op korte en lange termijn. De evaluatierapporten moeten het netto-effect van het optreden van de VOI aangeven. Het verslag moet duidelijk de externe factoren aangegeven die een invloed hadden op de mate waarin de doelstellingen werden bereikt. De evaluerende instanties moeten gemotiveerd verslag uitbrengen over de evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst in jaar t. Het verslag moet een duidelijke eindconclusie bevatten die aangeeft of de partijen hun verplichtingen zijn nagekomen en waaruit blijkt welke bijsturingsmaatregelen nodig of mogelijk zijn. Het verslag moet tijdig worden opgemaakt opdat alleszins met de conclusie rekening gehouden kan worden voor het jaar t+2.

*Sancties,
beloningen
en bijstu-
ringen*

Uit de evaluatie moeten gepaste beslissingen en maatregelen voortvloeien. Het kan gaan om sancties, beloningen of bijsturingsmaatregelen:

- *sancties*: dotatievermindering, ontslag van leidend ambtenaren, beperking autonomie, reductie van bevoegdheden, verplichting tot frequenter of gedetailleerder rapportering;
- *beloningen*: dotatieverhoging, premies voor leidend ambtenaren, uitbreiding beslissingsruimte met verdergaande bevoegdheden delegatie, handhaving efficiëntiewinsten, verstrekking van medebeslissingsrecht over winstbestemming;
- *bijsturingen van de beheersovereenkomst*: aanpassing van prestatienormen, opdrachten, activiteiten, instrumenten of financiering.

De beheersovereenkomst moet de sancties, beloningen en bijsturingsmaatregelen omschrijven. De maatregelen moeten in eerste instantie gericht zijn op verbetering en mogen niet leiden tot negatieve effecten zoals terugschroefing van de openbare dienstverlening. Bij slechte prestaties, is het daarom nodig eerst de oorzaken te zoeken. Een sanctie kan slechts een laatste middel zijn. Er moeten ook andere maatregelen worden overwogen die voor het personeel en de leiding van de VOI een voldoende drijfveer vormen om de doelstellingen van de beheers-

overeenkomst te bereiken.

Voor de geloofwaardigheid van de beheersovereenkomst moeten de erin voorziene sancties en beloningen ook werkelijk toepassing kennen. De jaarlijkse evaluatiegegevens vereisen integratie in de begrotingsbesprekingen en moeten mede de dotatie van de VOI bepalen.

De beheersovereenkomst dient tevens aan te geven wie kan oordelen bij betwistingen.

Informatie aan Vlaams Parlement

De Vlaamse regering en de individuele ministers zijn ten aanzien van het Vlaams Parlement verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstellingen die zijn vooropgesteld in het regeerakkoord, de beleidsnota's en beleidsbrieven.

Voor zijn controletaak heeft het Vlaams Parlement nood aan informatie over de beleidsuitvoering (werden de doelstellingen bereikt, op welke wijze en tegen welke kostprijs?). Is de beleidsuitvoering opgedragen aan een VOI en heeft de minister een beheersovereenkomst met die VOI gesloten, dan moet de Vlaamse regering het Vlaams Parlement jaarlijks verslag uitbrengen over de mate waarin de VOI de doelstellingen en prestaties opgenomen in de beheersovereenkomst, heeft gerealiseerd en over de budgettaire middelen die de VOI daarvoor heeft aangewend. Deze informatieoverlegging moet aan een aantal kwaliteitscriteria voldoen: betrouwbaarheid, relevantie, tijdigheid en volledigheid. Het Parlement dient over de hoofdlijnen van de beleidsuitvoering overeenkomstig de beheersovereenkomst informatie te krijgen.

Het Rekenhof controleert de wettigheid van de verrichtingen van de VOI en ziet de financiële staten na. Het controleert de goede besteding van de middelen van de VOI, waarbij het zich ervan vergewist dat de VOI de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid in acht neemt. Het Rekenhof informeert het Vlaams Parlement over zijn onderzoeksresultaten. De VOI's leggen jaarlijks rekeningen aan het Rekenhof voor, overeenkomstig de wet van 16 maart 1954, artikel 6, § 6, en vergelijkbare bepalingen in oprichtingsdecreten van VOI's. Opdat het Rekenhof ten volle zijn rol als verstrekker van informatie aan het Vlaams Parlement kan vervullen, moet het verslag over de uitvoering en evaluatie van de beheersovereenkomst worden gevoegd bij de rekeningen die voor controle aan het Rekenhof worden voorgelegd.

Bijlage 3 : Kerngegevens

Bijlage 3 : Samenvattend overzicht van kernelementen van de onderzochte beheersovereenkomsten

Instelling	VVM (sui generis)	VDAB (categorie B)	VRT (sui generis)	VITO (sui generis)	Vlopera (sui generis)	DS (categorie B)	VFL (sui generis)
Partijen	- Vlaamse regering, vertegenwoordigd door de minister-president van de Vlaamse regering en de voogdijminister - De VVM, vertegenwoordigd door de voorzitter van de raad van bestuur en de directeur-generaal	- Vlaamse regering, vertegenwoordigd door voogdijminister - VOI, vertegenwoordigd door voorzitter beheerscomité en administrateur-generaal	- Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering in de persoon van de voogdijminister - VKI, vertegenwoordigd door de gedelegeerd bestuurder	- Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door Vlaamse regering in de persoon van de voogdijminister - VOI, vertegenwoordigd door voorzitter raad van bestuur en afgevaardigd bestuurder	- Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door Vlaamse regering in de persoon van de voogdijminister - Vlopera, vertegenwoordigd door de voorzitter en een lid van de raad van bestuur	- Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door Vlaamse regering in de persoon van de voogdijminister - VOI, vertegenwoordigd door voorzitter raad van bestuur en leidend ambtenaren	- Vlaamse regering, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering in de persoon van de voogdijminister - VFL, vertegenwoordigd door voorzitter en ondervoorzitter raad van bestuur
Loopstijd, inwerkingtreding en continuïteit	- De beheersovereenkomst loopt van 1 januari 1997 tot 31 december 2001 (art.2). - Niet gekoppeld aan legislatuur. - Continuïteit van beheersovereenkomst voorzien bij ontstentis van nieuwe (art.2) - Vorige beheersovereenkomsten * 1996: overeenkomst voor 1 jaar * 1993-1995: voorlopige voor 1 jaar, twee maal verlengd	- Vier jaar vanaf 1 januari 1999 (art.2). - Niet gekoppeld aan legislatuur. - Van rechtswege verlengd indien bij verstrijken van de looptijd geen nieuwe beheersovereenkomst in werking is getreden (art. 2). - Vorige beheersovereenkomsten * 1994-1997 * 1998 (verlenging vorige voor 1 jaar, twee maal)	- Periode 1997-2001, inwerkingtreding niet bepaald, ondertekend op 3 juni 1997. - Verlengbaar indien bij het verstrijken van de looptijd geen nieuwe beheersovereenkomst in werking is getreden (art. 7 §2 maxidcreet). - Niet gekoppeld aan legislatuur - Er zijn geen vorige beheersovereenkomsten	- Periode 1994 - 1998, Inwerkingtreding niet bepaald, ondertekend op 29 november 1994. Verlengd tot midden 2000. - Niet gekoppeld aan legislatuur - Geen bepalingen omtrent continuïteit van overeenkomst.	- Vanaf december 1997 voor onbepaalde duur (art.2). - Niet gekoppeld aan legislatuur. - Indien wijziging overeenkomst noodzakelijk is, kan geldende overeenkomst maximaal één jaar verlengd worden teneinde een nieuwe overeenkomst op te stellen (art.7).	- Twee jaar vanaf 1 juni 1999, verlengbaar tot vijf jaar (punt 2). - Niet gekoppeld aan legislatuur - Geen overgangsbepalingen	- Vijf jaar vanaf 1 januari 2000 (art.23) - Niet gekoppeld aan legislatuur. - Geen overgangsbepalingen.
Deelreale basis	- Decreet van 31 juli 1990 tot oprichting van de Vlaamse Vervoermaatschappij - Artikel 25 van het decreet bepaalt dat de VVM met de Vlaamse Executieve een beheersovereenkomst sluit. - Artikel 25 legt minimuminhoud vast.	- Twee decreten van 20 maart 1984 omschrijven de opdracht van de VDAB. Deze voorzien niet in een beheersovereenkomst	- Decreet van 29 april 1997 tot omzetting van de BRIN in een NV van publiek recht. - Art. 15 bepaalt dat de Vlaamse Gemeenschap een beheersovereenkomst sluit met de VRT - Art. 16 legt de minimuminhoud vast.	- Oprichtingsdecreet 23 januari 1991 (art.32, §2); - Statuten (art. 45, §2 en art. 46 statuten) van 3 mei 1991	- Beheersovereenkomst is niet wettelijk voorzien. De opdrachten en taken van de VOI wordt door en krachtens de wet van 17 mei 1976 vastgelegd.	- Beheersovereenkomst door de Vlaamse regering en de Vlaamse Gemeenschap wordt vastgelegd aan het Vlaams Parlement (oprichtingsdecreet, art. 4 §2). De beheersovereenkomst werd vóór de ondertekening ingediend bij het Parlement.	- Oprichtingsdecreet van 30 maart 1999. - Art. 4 van het decreet bepaalt dat de Vlaamse regering een beheersovereenkomst sluit met het VFL.
Juridisch karakter Voortlegging aan Vlaams Parlement	- Niet bepaald - De afgesloten beheersovereenkomst en het ontwerp van begroting moeten worden toegevoegd aan het ontwerp van decreet houdende de begroting van de Vlaamse Gemeenschap (artikel 38 van oprichtingsdecreet). - Beheersovereenkomst tot nu toe niet voorgelegd aan Vlaams Parlement.	- Niet bepaald. - Beheersovereenkomst niet voorgelegd aan Vlaams Parlement.	- Niet bepaald. - De beheersovereenkomst moet worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement (art. 17 van het maxidcreet). De beheersovereenkomst werd vóór de ondertekening voorgelegd aan het Parlement	- Niet bepaald - Beheersovereenkomst niet voorgelegd aan Vlaams Parlement, niet opgelegd in decreet	- Niet bepaald. - Beheersovereenkomst niet voorgelegd aan Vlaams Parlement.	- Niet bepaald - Beheersovereenkomst (en later het meerjarenp) moet worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement (oprichtingsdecreet, art. 4 §2). De beheersovereenkomst werd vóór de ondertekening ingediend bij het Parlement.	- Niet bepaald - Beheersovereenkomst (en later het meerjarenp) moet worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement (oprichtingsdecreet, art. 4 §2). De beheersovereenkomst werd vóór de ondertekening ingediend bij het Parlement.
Beheersautonomie	- Administratief toezicht geregeld in oprichtingsdecreet; toetsen aan beheersovereenkomst (naast wet, decreet, statuten); - Oprichtingsdecreet geeft VVM bevoegdheden inzake	- Administratief toezicht volgens wet van 16 maart 1954. - Vlaamse regering garandeert VDAB flexibiliteit inzake personeelsbeheer (art. 6, 2°)	- Administratief toezicht geregeld in het maxidcreet. - De gemeenschapscommissaris kan toetsen aan beheersovereenkomst (naast wet, decreet en statuut) - Het maxidcreet kent de VRT bevoegdheden toe inzake personeelsbeleid.	- Administratief toezicht geregeld in oprichtingsdecreet en statuten; - Regeringscommissaris kan ook toetsen aan beheersovereenkomst (naast wet en decreet, statuten en algemeen belang) - Oprichtingsdecreet en	- Administratief toezicht geregeld in het oprichtingsdecreet. - De gemeenschapscommissarissen hebben zelfde bevoegdheid als volgens wet van 16 maart 1954.	- Administratief toezicht volgens wet van 16 maart 1954. - Geen versoepelingen voorzien in oprichtingswet, noch in beheersovereenkomst	- Administratief toezicht geregeld in het oprichtingsdecreet. De gemeenschapscommissaris heeft enkel wettelijkheidsbevoegdheid, kan niet toetsen aan algemeen belang. - Het oprichtingsdecreet

Instelling	VVM (sui generis)	VDAB (categorie B)	VRT (sui generis)	VITO (sui generis)	Vlopera (sui generis)	DS (categorie B)	VFL (sui generis)
	personeelsbeleid, aangaan van leningen (art. 1 ^{er} e.a. oprichtingsdecreet); - Geen bijkomende autonomie in beheersovereenkomst.		- Geen bijkomende autonomie in beheersovereenkomst	statuten kennen aan VITO bevoegdheden toe inzake personeelsbeleid,	in beheersovereenkomst.		verleent VFL autonomie inzake personeelsbeheer . - Geen bijkomende autonomie in de beheersovereenkomst.
Beleidsdomein	- Mobiliteit en Openbare Werken	- Werkgelegenheid	- Media	- Wetenschaps- en Technologiebeleid	- Cultuur	- Mobiliteit en Openbare Werken, sector Waterwegen	- Cultuur
Beleidsdoelstellingen Vlaamse regering / voogdijminister	- Artikel 4 omvat de beleidsvisie van de regering en verwijst naar de regeringsverklaring en de beleidsbrief van de voogdijminister; - Artikel 5 stelt dat de beleidsvisie van de VVM vertrekt vanuit de doelstellingen van de regering op het vlak van mobiliteit.	- Verwijzing naar beslissingen van Vlaamse regering over werking en organisatie van de VDAB (art. 1). - Beleidsdoelstellingen van Vlaamse regering staan niet vermeld in de beheersovereenkomst. Wel bepaald dat ondernemingsplan de werking van de VDAB, afgestemd op het beleid van de Vlaamse regering, weergeeft (art.3).	- Beperkte verwijzing naar beleidsdoelstellingen van Vlaamse regering in de beheersovereenkomst. De VRT zal rekening houden met cultuurpolitieke beleidsdoelstellingen en opdrachten die de Vlaamse Gemeenschap nastreeft (art.1, §4)	- Beleidsdoelstellingen van Vlaamse regering niet opgenomen in beheersovereenkomst.	- Geen verwijzing naar beleidsdoelstellingen van Vlaamse regering in de beheersovereenkomst.	- Beleidsdoelstellingen van Vlaamse regering vermeld in beheersovereenkomst (punt 3.1). Er wordt verwezen naar de beleidsbrieven van de voogdijminister.	- Beheersovereenkomst verwijst naar beleidsnota van de voogdijminister (art. 1 §2)
Doelstellingen van de VOI	- De VVM voert haar beleid uitgaande van haar strategisch ondernemingsplan (art.5); - De doelstellingen en opties uit het ondernemingsplan worden vermeld in de beheersovereenkomst (art.5) - Strategisch ondernemingsplan moet worden geconcretiseerd in (interne) operationele plannen en jaarlijkse actieplannen (art.5), dit is tot op heden slechts gedeeltelijk gebeurd.	- Verwijzing naar oprichtingsdecreten en andere regelgeving in verband met taken VDAB (art. 1). - Opdracht van de VDAB nader omschreven in ondernemingsplan. - De beheersovereenkomst bevat geen strategische doelstellingen maar wel verbintenissen (art.5).	- Samenvatting van de openbare omroepopdracht omschreven in het maxidecreet (art. 1). - Beheersovereenkomst bevat de strategische doelstellingen en bijhorende performantiemaatstaven (indicatoren en normen).	- Het "protocol" bepaalt performantie-indicatoren voor het meten van kwaliteit, relevantie, efficiëntie en flexibiliteit van het VITO-onderzoek te meten (art.4). - Het "technisch dossier" omvat de strategische doelstellingen en krachtlijnen van het wetenschappelijk onderzoek, inclusief bijhorende resultaatverbindenissen. - Er moet ook jaarlijks een gedetailleerde doelstellingennota worden opgemaakt.	- Verwijzing naar oprichtingsdecreet (art. 1 &3). - Beheersovereenkomst bevat twee strategische doelstellingen en bijhorende performantie-indicatoren (art. 4). - De opdracht van de Vlopera wordt nader omschreven in een ondernemingsplan, waarvan de concrete invulling ieder jaar moet worden meegedeeld aan de Vlaamse regering (art. 3).	- Strategische doelstellingen, kernopdrachten en performantiemaatstaven voor de VOI expliciet opgesomd in beheersovereenkomst (punt 3.1 en 3.2). - Performantiemaatstaven (= operationele doelstellingen) achteraf te concretiseren via actieplannen (tegen eind 1999)	- De beheersovereenkomst verwijst naar de opdracht van het VFL opgenomen in het oprichtingsdecreet, maar bevat geen strategische doelstellingen. - De doelstellingen worden vastgelegd in het meerjarenpplan (art. 1 §2). - Het meerjarenpplan moet worden geconcretiseerd in jaarlijkse actieplannen (decreet, art. 1, 18°)
Verplichtingen, prestaties, indicatoren, normen en timing	- De beheersovereenkomst legt een aantal verplichtingen en uit te voeren prestaties op aan de VVM. Er is geen duidelijke relatie met strategische doelstellingen in beheersovereenkomst. - De overeenkomst omvat een aantal kwantitatieve indicatoren met normwaarden: - Minimaal aantal kilometers (art.7, §5); - Gebruik van aanbod (vervoersontvangsten - art.7, §6); - Evenwicht in exploitatierekening (art. 7, §2); - Levensduur rollend	- Beheersovereenkomst bevat 6 verbintenissen. De meeste zijn toetsbaar gemaakt door middel van kwantitatieve parameters (hoofdzakelijk outputindicatoren) en genormeerd (optimalisatie%). - Timing voorzien. (art. 5 en bijlage 1) - Kwantitatieve parameters moeten worden ontwikkeld (art.5) - Andere verbintenissen (niet-trajectgerelateerde activiteiten, optimaal beheer van werkmiddelen, ...) zijn niet genormeerd, enkele zijn moeilijk meetbaar.	- De beheersovereenkomst bepaalt voor elke strategische doelstelling verschillende performantiemaatstaven. De meeste zijn meetbaar gemaakt door indicatoren en normen (zowel kwantitatieve en kwalitatieve, output en effect indicatoren.) - Voor de meeste indicatoren is een timing voorzien (meestal te behalen tegen einde van overeenkomst). - Daarbuiten bevat de beheersovereenkomst nog een aantal andere verplichtingen: *enkele projecten voor radio en televisie uit te voeren	- Het technisch dossier omvat voor elke onderzoeksafdeling concrete resultaatverbindenissen. Deze zijn niet altijd toetsbaar gemaakt. - Het protocol bepaalt 8 performantie-indicatoren. Er is geen duidelijke link met de resultaatverbindenissen in het technisch dossier. Er is één globale en relatieve norm: performantie evolueert gunstig als minstens 5 van de 8 indicatoren gunstig evolueren. - Art. 5, §4 bepaalt dat in overleg met de voogdijminister specifieke streefcijfers inzake	- De beheersovereenkomst bevat een beperkt aantal indicatoren voor de twee strategische doelstellingen (art.4). De indicatoren zijn vaag geformuleerd en niet genormeerd. Het zijn kwalitatieve en effectindicatoren. - Het ondernemingsplan bevat geen duidelijke indicatoren. - Daarnaast bevat de overeenkomst nog een aantal concrete verbintenissen (art.5): * minimumaantal operaproducties, eigen producties en voorstellingen per seizoen;	- Voor alle doelstellingen zijn één of meerdere indicatoren vermeld (output- en effectindicatoren). - Voor alle indicatoren is norm en timing vastgelegd. - Niet alle indicatoren zijn reeds uitgewerkt in beheersovereenkomst - Andere verplichtingen zijn: * De DS commercialiseert de watergebonden gronden. (punt 4.2) * De DS treedt op als bouwheer voor investeringswerken en stelt jaarlijks investeringsprogramma voor (punt 4.3 en 4.4).	- De beheersovereenkomst bevat geen meetbare doelstellingen (indicatoren en normen). - De overeenkomst bevat wel een beperkt aantal andere concrete verplichtingen: * bestaande verbintenissen tussen de Vlaamse Gemeenschap en literaire organisaties met betrekking tot de subsidiëring overnemers. (art. 3) * deelnemen aan initiatieven genomen door de Nederlandse en Vlaamse ministers van Cultuur en door de Nederlandse Taalunie met het oog op de integratie van het Vlaamse en het

Instelling	VVM (sui generis)	VDAB (categorie B)	VRT (sui generis)	VITO (sui generis)	Vlopera (sui generis)	DS (categorie B)	VFL (sui generis)
	materieel (art. 14) De normen moeten in principe jaarlijks worden gehaald. - Overeenkomst omvat ook aantal andere verplichtingen: * Lastenboek uitwerken en mededinging organiseren voor contracten exploitanten (art. 8); * Samenwerking met andere vervoermaatschappijen (art. 13); * Uitwerken van kwaliteitsmeetstelsel (art. 7, § 4); ...		binnen looptijd eerste overeenkomst (art. 2, § 1 & art. 3, § 1); * duidelijke profilering radio- en televisieën; * participatie in Vlaamse onafhankelijke audio-visuele productie (art. 3, § 1); * Besparing op personeelskosten (art. 6); * Hernegotiatie pensioencontract (art. 7);	performantie-indicatoren worden vooropgesteld - De beheersovereenkomst bevat een beperkt aantal andere verplichtingen (ter beschikking stellen van doctoraatsmandaten - art. 9, ...)	* minimumaantal concerten per seizoen; * Spreiding voorstellingen tussen beide plateaus; * contingentie betrekkingen waarmee de instelling kan werken; * Minimumpercentage eigen inkomsten 12,5%	* Deelname aan beleid en overleg (punt 4.6).	Nederlandse letterenbeleid (art. 4) * Het totaal van de werkingskosten, personeelskosten en vergoedingen mag ten hoogste 12% van de totale dotatie bedragen (art. 6 § 2); * Op eigen initiatief of op verzoek alle nuttige en nodige informatie meedelen aan de bevoegde administratie (art. 21)
Jaarlijkse afspraken tussen VOI en voogdijminister	- Prestaties en verplichtingen in overeenkomst moeten jaarlijks worden gehaald; - Geen andere jaarlijkse prestatieafspraken in overeenkomst; - Wel jaarlijkse activiteitenprogramma's voorleggen aan voogdijminister (mobiliteitsconvenanten, investeringen, ...) (art. 20, ...)	- Jaarlijkse aanpassing van ondernemingsplan in functie van de opdrachten vanwege de Vlaamse regering (art. 3) - Als ontwerp bij begrotingsbesprekingen ingediend en gefinaliseerd na goedkeuring begroting (art. 3)	- De beheersovereenkomst voorziet niet in het vastleggen van jaarlijkse afspraken tussen voogdijminister en VOI.	- Technisch dossier voorziet in opstellen van jaarlijkse gedetailleerde doelstellingemota in samenspraak met voogdij (concrete, meetbare en controleerbare resultaatsverplichtingen voor het volgende jaar); - De VITO moet bij het jaarlijks begrotingsontwerp de onderzoeksprogramma's voor het komende dienstjaar indienen (art. 6, § 1, 3°)	- De Vlopera moet elk jaar, in de loop van april van ieder jaar de concrete invulling van het ondernemingsplan voor het volgende speelstelsel meedelen aan de Vlaamse regering (art. 3)	- De beheersovereenkomst voorziet niet in het vastleggen van jaarlijkse afspraken tussen voogdijminister en VOI. Het wordt goedgekeurd door de Vlaamse regering samen met de begroting (decreet, art. 14, § 3)	- De VFL moet een jaarlijks actieplan indienen dat een overzicht bevat van de belangrijkste doelstellingen. Het wordt goedgekeurd door de Vlaamse regering samen met de begroting (decreet, art. 14, § 3)
Financiële tussenkomsten Vlaamse Gemeenschap	- Geïndexeerde exploitatiedotatie (10.032,3 miljoen BEF in 1999) (art. 6, § 2) - Aanpassing dotatie in geval van opdrachtwijziging of substantiële kostenwijzigingen; - Geïndexeerde toelage voor mobiliteitsconvenanten (ca. 600 miljoen BEF OK in 1999) (art. 6, § 3); - Investeringsloelage (1.675,8 miljoen BEF OK in 1999) (art. 6, § 4).	- Geïndexeerde dotatie (minimaal bedrag dotatie 1999, zijnde 5.491,5 miljoen BEF). - Bijkomende opdrachten kunnen aanleiding geven tot vermindering van de Europese of federale middelen wordt gecompenseerd met ofwel een aanpassing van de dotatie ofwel een vermindering van de verbintenissen van de VDAB. (art. 6)	- Dotatie (7.612 miljoen bef in 1997) die jaarlijks met 4% wordt verhoogd indien aan de financiële performantiemaatslaf is voldaan (art. 8). - Dotatie pensioenfonds (632 miljoen bef) (art. 7) - Overbruggingskrediet (indien nodig) (art. 8) - Garanderen begrote reclame-inkomsten voor 98 en 99 indien deze inkomsten dalen ingevolge wettelijk initiatief (art. 6, § 3)	- Jaarlijkse toelage vanwege het Vlaams Gewest die bestaat uit: * een basisfinanciering voor het algemeen strategisch onderzoek en de algemene werking; * een financiering van de kosten die voortspruiten uit recurrente referentieopdrachten van de Vlaamse regering (art. 3, § 2); - Eventueel performantiebonus (art. 5, § 4).	- Geïndexeerde dotatie (basisbedrag 424,3 miljoen bef voor 1998) (art. 6, § 3) - Eventueel performantiebonus: maximaal het bedrag van elke eigen productie bovenop de 2 verplichte producties (art. 6, § 4) - Investeringsloelage tot 2011 (geregeld in andere overeenkomst).	- Geïndexeerde dotatie (318,7 miljoen BEF in 1999) - Geïndexeerde bonusdotatie (20,4 miljoen BEF in 1999) - Pensioenbijdrage VFLD (8,25 miljoen in 1999) (punt 4.1). - Financiële compensatie bij gewijzigd overheidsbeleid via dotatie (punt 4.1). - 55% van investeringsbudget van Gewest voor binnenvaart gereserveerd voor Albertkanaal (punt 4.3.1) - 200 miljoen BEF van Gewestbegroting voor buitengewone onderhoudswerken (punt 4.4).	- Dotatie die jaarlijks wordt vastgelegd in de algemene uitgavenbegroting (BO. art. 6 § 1).
Andere engagementen van Vlaamse Gemeenschap	- Voeren van ondersteunend beleid i.v.m. doorstroming openbaar vervoer (art. 4, 2°); - Nemen van initiatieven op vlak van ruimtelijke	- Vlaamse regering garandeert flexibel personeelsbeheer en moet jaarlijks opdrachten van VDAB bepalen. (art. 6)	- Oplossing uitwerken voor Koor en Orkest, die niet meer tot kemaak VRT worden gerekend (art. 5); - overname muziekbibliotheek	- geen	- geen	- Minstens 100 ha industrieground langs Albertkanaal aanduiden (punt 4.2). - Goedgekeurde verbreding	- geen

¹ Momenteel omschreven als basismobiliteit en netmanagement.

Instelling	VVM (sui generis)	VDAB (categorie B)	VRT (sui generis)	VITO (sui generis)	Vlopera (sui generis)	DS (categorie B)	VFL (sui generis)
	- ordering, openbare werken (parkeerbeleid, ...) (art. 4, 3°); - Voorbeeldfunctie i.v.m. woon-werk-mobiliteit (art. 4, 4°); - Vastleggen principe van normering' (art. 6, §1); - Toekenning van gewestwaarborg op leningen (art.6, §9);		VRT (art.5); -			Albertkanaal uitvoeren (punt 4.3.2). - De DS betrekken bij de beleidsvoorbereiding (punt 4.6).	
Rapporteringsverplichtingen	- Hoofdstuk 3 (verplichtingen van de VVM) bepaalt wanneer de VVM over de uitvoering van de verplichting moet rapporteren. Over het algemeen is aangegeven wanneer en aan wie moet worden gerapporteerd, niet op welke wijze dit moet gebeuren. - De jaarlijkse evaluatie van de overeenkomst zal gebeuren op basis van voormelde rapportering (art.21, §1).	- De gemeenschapscommissarissen moeten jaarlijks vóór 31 maart rapporteren aan voogdijminister en minister van financiën en begroting over controle op de uitvoering van de beheersovereenkomst. Hun verslag wordt betrokken in de jaarlijkse evaluatie. (art. 8) - Geen andere rapporteringsverplichtingen.	- De VRT moet jaarlijks vóór 1 juni een rapport voorleggen dat voor elk van de prestatiecriteria aangeeft in hoeverre de vooropgestelde doelstellingen zijn bereikt (art. 13).	- Te voegen bij begrotingsontwerp voor 31 mei: activiteitenverslag en samenwerkingverslag vorig jaar, evaluatieverslag prestatie-indicatoren (art.6, §1).	- Vlopera moet een voorleggingsrapport voorleggen vóór 30 april (art. 4) en een rapport vóór 30 mei (art. 7). - Beide gemeenschapscommissarissen moeten vóór 30 mei een evaluatierapport voorleggen (art. 7).	- Jaarlijks tegen 15 maart aan Vlaamse regering, na certificering door bedrijfsrevisor (punt 5): * Jaarrekening * Toestand reservefonds * Staat cijfermatige performantiemaatstaven - Wijze van rapportering niet nader bepaald.	- De beheersovereenkomst voorziet geen rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst en het meerjarenplan.
Overleg tussen VOI, minister en administratie	- Geen overleg voorzien in overeenkomst; - In de praktijk wel systematisch overleg tussen VVM, voogdijminister (kabinet) en administratie.	- Geen overleg voorzien in beheersovereenkomst. - Wel overleg in praktijk.	- Geen overleg voorzien in de beheersovereenkomst. In de praktijk is er wel geregeld overleg tussen VRT, voogdijminister en gemeenschapscommissaris.	- Geen overleg voorzien in de beheersovereenkomst. - Ook in de praktijk weinig overleg tussen minister en Vlopera.	- Geen overleg voorzien in beheersovereenkomst; - wel overleg via Vlaams Overlegplatform Waterwegbeheerders (DS, Zeekanaal en adm. Waterwegen en Zeewezen).	- Geen overleg voorzien in de beheersovereenkomst.	
Evaluatie	- De uitvoering over het voorbije jaar wordt jaarlijks vóór 15 juni geëvalueerd, dit op basis van de rapportering over de uitvoering van de verplichtingen (art.21, §1); - Er wordt nergens bepaald wie de evaluatie moet uitvoeren. - Geen tussenkomst regeringscommissaris voorzien.	- Jaarlijks vóór 30 april evalueren beide contractanten de beheersovereenkomst en de resultaten ervan, rekening houdend met het evaluatieverslag van de gemeenschapscommissarissen. (art. 7)	- De VRT moet jaarlijks vóór 1 juni een rapport uitbrengen over de mate waarin de prestatiecriteria zijn bereikt (art. 13). - Er wordt nergens bepaald wie de evaluatie moet uitvoeren. - Geen tussenkomst van regeringscommissaris voorzien, maar in de praktijk maakt bij wel een evaluatie voor de voogdijminister	- Jaarlijks evaluatieverslag m.b.t. de prestatie-indicatoren opgemaakt door VITO, in samenspraak met minister, en mede gebaseerd op evaluatie door wetenschappelijke adviesraden (art.7).	- Jaarlijks zal vóór 30 mei een evaluatie plaatsvinden over de uitvoering van de beheersovereenkomst (art. 7). - Daartoe moet de Vlopera vóór 30 mei een rapport indienen, waaraan de evaluatierapporten van beide gemeenschapscommissarissen zijn toegevoegd. - Er is niet bepaald wie de eindevaluatie uitvoert.	- Controleverslag van regeringscommissarissen over uitvoering van beheersovereenkomst (jaarlijks tegen 1 april aan jaarverslag moeten door de gemeenschapscommissaris bevoegde minister) (punt 5). - Evaluatie niet nader geregeld.	- De beheersovereenkomst voorziet geen evaluatie van de overeenkomst. De jaarrekening en het jaarverslag moeten door de gemeenschapscommissaris o.m. getoetst worden aan de beheersovereenkomst (BO, art. 10, §2).
Sancties en beloningen	- Lijst van maatregelen indien één van de partijen verplichtingen niet nakomt, zowel voor VVM als voor Vlaamse regering (art. 22): - Vermindering dotatie - Verminderen aanbod - ... - Link tussen doelstellingen en verplichtingen in	- Dotatievermindering voor volgend werjaar indien prestaties 5% lager dan norm. (art. 7) - Jaarlijkse evaluatie van leidend ambtenaar. Geen expliciete link tussen evaluatie en doelstellingen van beheersovereenkomst.	- Toekennen van de jaarlijkse verhoging van 4% van de dotatie indien de vooropgestelde begrotingsnorm is gehaald (BO, art. 8). - Link tussen doelstellingen en verplichtingen in beheersovereenkomst en	- Als prestatie van de VITO in het jaar 1 gunstig evolueert (= wanneer 5 van de 8 indicatoren gunstig evolueren), dan bonus bij opmaak begroting jaar t+2 (art.5, §4). - Geen jaarlijkse evaluatie van leiding van VITO.	- Mogelijke toekenning van prestatiebonus indien voldaan is aan de prestatie-indicatoren (art. 6, §4.) - herziening dotatie indien niet is voldaan aan de verplichtingen van de beheersovereenkomst. (art. 6, § 7).	- Aanpassing bonusdotatie in functie van realisatie van beoordelingscriteria vanaf jaar 2000 (punt 6). - Jaarlijkse evaluatie van leidend ambtenaar. Geen expliciete link tussen evaluatie en doelstellingen	- Geen beloningen of sancties voorzien.

Instelling	VVM (sui generis)	VDAB (categorie B)	VRT (sui generis)	VITO (sui generis)	Vlopera (sui generis)	DS (categorie B)	VFL (sui generis)
	beheersovereenkomst en evaluatie van de leidend ambtenaren.		evaluatie van de gedelegeerd bestuurder geleegd in het arbeidscontract.			van beheersovereenkomst.	
Geschillenregeling	- Geen geschillenregeling voorzien.	- Geschillen geregeld in onderling overleg tussen voogdijminister, VDAB en een derde. Indien geen vergelijk, neemt Vlaamse regering uitiendelijke beslissing. (art. 9)	- Geschillen geregeld in arbitragecommissie waarin vertegenwoordigers van de Vlaamse regering, de VRT en de Voorzitter van het Vlaams Parlement zetelen (art. 13).	- Geschillen geregeld in onderling overleg tussen partijen (art.10).	- Geen jaarlijkse evaluatie van leiding van Vlopera - Geschillen geregeld in onderling overleg tussen afgevaardigden Vlaamse regering, administratie en Vlopera (art. 9).	- Geschillen geregeld in onderling overleg tussen voogdijminister en voorzitter raad van bestuur (punt 6). - Minister behoudt voorgedij.	- Geen geschillenregeling voorzien.
Aanpassingen en hernegotiatievoorwaarden	- Om in te spelen op wijzigende omstandigheden kan jaarlijks, op verzoek van één der partijen, een bijakte worden gesloten tot wijziging van de overeenkomst (art. 2, §2).	- Op basis van evaluatie of wijzigingen in arbeidsmarkt, kan de beheersovereenkomst worden aangepast. (art. 7 en 8)	- Hernegotiatie is mogelijk bij: - Ingrijpende wijzigingen in de concurrentieel verhoudingen; - Wijzigingen in de wetgeving; - Situaties van overmacht; - Technologische ontwikkelingen. (art. 13)	- Eventueel in functie van onderlinge geschillenregeling (art. 10)	- Hernegotiatie is mogelijk indien de verbinenissen in de beheersovereenkomst niet zijn nagekomen (art. 7). De herziene beheersovereenkomst gaat in vanaf 1 januari volgend op de evaluatie, die aanleiding gaf tot hernegotiatie (art. 2).	- Financiële compensatie bij gewijzigd overheidsbeleid via dotatie (punt 4.1). - Onderhandelend indien Vlaams Parlement voorgestelde begroting aanpast (punt 4).	- De beheersovereenkomst kan jaarlijks worden herzien, mits akkoord beide partijen en voorlegging aan Vlaams Parlement en Raad voor de Kunsten. Geen voorwaarden vastgelegd (art. 23)
Betrokkenheid functionele administratie bij opmaak en opvolging beheersovereenkomst	- Administratie Wegen en Verkeer (afdeling Personeelvervoer en Luchthavens) betrokken bij opmaak, opvolging en evaluatie beheersovereenkomst.	- Functionele administratie was niet betrokken bij opmaak van de beheersovereenkomst 1999-2002. De administratie heeft wel opdracht van de minister gekregen de beheersovereenkomst op te volgen en te evalueren.	- Administratie Media was niet betrokken bij de opmaak of evaluatie van de beheersovereenkomst. - Via de regeringscommissaris, tevens directeur-generaal van de administratie Media, wordt de administratie wel op de hoogte gehouden.	- Administratie Wetenschap en Innovatie niet betrokken bij opmaak en opvolging. Wel betrokken bij opmaak nieuwe BO (weliswaar niet in eerste instantie)	- Administratie van Cultuur, afdeling Muziek, Letteren en Podiumkunsten was betrokken bij de opmaak en evaluatie van de beheersovereenkomst.	- Administratie Waterwegen heeft enkel advies gegeven over ontwerp beheersovereenkomst. Bij de opvolging en evaluatie is de administratie niet betrokken.	- Administratie Cultuur, afdeling Muziek, Letteren en Podiumkunsten was betrokken bij de opmaak van de beheersovereenkomst. Bij de opvolging en evaluatie is de administratie niet betrokken.
Jaarlijkse informatievoorziening aan Vlaams Parlement	- Toelichting bij gewestbegroting 1999 en beleidsniveaus voogdijminister bevatten enkel informatie over globale doelstellingen - Er is geen systematische prestatie-informatie aan het Vlaams Parlement voorzien.	- In de toelichting bij de algemene uitgavenbegroting 1999 werden doelstelling en enkele parameters en normen vermeld. - Er is geen systematische prestatie-informatie aan het Vlaams Parlement voorzien.	- Toelichting bij de gemeenschapsbegroting somt de performantiemaatstaven uit de beheersovereenkomst op en geeft enkele resultaten van het vorige jaar. - Het jaarlijkse uitvoeringsrapport van de VRT wordt voorgelegd aan het Vlaams Parlement (maxidecreet, art. 18 en art.13 BO).	- Toelichting bij de algemene uitgavenbegroting en beleidsbrieven bevatten globale doelstellingen VITO, geen specifieke jaardoelstellingen of prestaties; - Er is geen systematische rapportering aan het Vlaams Parlement voorzien over uitvoering van beheersovereenkomst.	- De toelichting bij de begroting en de beleidsbrief voogdijminister bevatten geen informatie over concrete doelstellingen en indicatoren. - Geen systematische prestatie-informatie aan het Vlaams Parlement voorzien.	- In de toelichting bij de Gewestbegroting 1999 werden enkele doelstellingen van DS vermeld. - Er is geen systematische prestatie-informatie aan het Vlaams Parlement voorzien.	- Jaarlijks actieplan moet jaarlijks overzicht bieden van de belangrijkste doelstellingen en de te volgen strategie van het fonds. Dit plan moet worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement (decreet, art. 1,18° & art. 14 §3) - De toelichting bij de begroting somt de algemene taken van het VFL op, maar bevat geen concrete doelstellingen.
Bijlagen	- 9 bijlagen: - Strategisch ondernemingsplan; - Prefiguratie van de begroting 1997-2001; - ...	- Bijlage 1 : Definitie en referentiewaarde voor de verschillende parameters. - Bijlage 2 : Financieringsbepalingen. - Bijlage 3 : Ondernemingsplan.	- Eén bijlage: Toelichting bij de beheersovereenkomst (bevat o.m. prefiguratie begroting 1997-2001).	- Technisch dossier (omvat o.a. de strategische doelstellingen en krachtlijnen van het wetenschappelijk onderzoek, inclusief bijhorende resultaatsverbinenissen). Er moet jaarlijks een gedetailleerde doelstellingsnota worden opgemaakt.	- Eén bijlage: ondernemingsplan 1997-2001	- Actieplannen met toelichting op voorgestelde tijdstippen voorleggen aan Vlaamse regering	- In bijlage zijn de door het VFL over te nemen verbinenissen opgenomen.