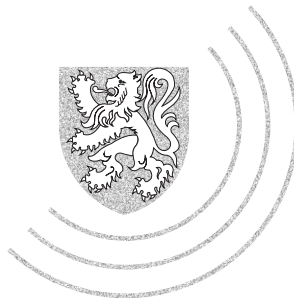


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

30 juni 2003

ONTWERP VAN KADERDECREET

Bestuurlijk Beleid

HOORZITTING

VERSLAG

**namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken
uitgebracht door mevrouw Mieke Van Hecke en de heer Leo Peeters**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Norbert De Batselier.

Vaste leden :

de heer Ludwig Caluwé, mevrouw Brigitte Grouwels, de heer Mark Van der Poorten, mevrouw Mieke Van Hecke ;
de heren André Denys, Guy Sols, Francis Vermeiren, Paul Wille ;

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Joris Van Hauthem, Karim Van Overmeire ;

de heren Norbert De Batselier, Leo Peeters ;

de heer Dirk Holemans ;

de heer Herman Lauwers.

Plaatsvervangers :

de heren Boudewijn Laloo, Luc Van den Brande, Eric Van Rompuy, Jan Verfaillie ;

de heren Louis Bril, Frans De Cock, Karel De Gucht, Gilbert Van Baelen ;

de heren Herman De Reuse, Felix Strackx, Miel Verrijken ;

de heren Bruno Tobback, Dany Vandenbossche ;

de heer Jos Geysels ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh.

Zie :

1612 (2002-2003)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

INHOUD

	Blz.
I. Vergadering van 16 juni 2003	4
1. Uiteenzetting door prof. dr. Geert Bouckaert, directeur van het Instituut voor de Overheid (KUL), en dr. Koen Verhoest, medewerker van het Instituut voor de Overheid (KUL)	4
2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers	7
3. Uiteenzetting door de heer Kris Peeters, ondervoorzitter van de SERV, mevrouw Esther Deman, adjunct-administrateur-generaal van de SERV, en de heer Peter Cabus, opdrachthouder bij de SERV	9
4. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers	12
5. Uiteenzetting door prof. dr. Koen Byttebier en prof. dr. Kaat Leus (VUB)	13
6. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers	15
7. Uiteenzetting door de heer Eric Portugaels, voorzitter van het Netwerk voor Managementvaardigheden in de Openbare Vlaamse Instellingen (MOVI)	15
8. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker	15
II. Vergadering van 17 juni 2003	16
9. Uiteenzetting door de heren Christoph Vandenbulcke en Chris Herreman, vertegenwoordigers van de CCOD, de heer Richard De Winter, vertegenwoordiger van de ACOD, en de heer Jos Mermans, vertegenwoordiger van het VSOA	16
10. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers	19
11. Uiteenzetting door mevrouw Ann Demeulemeester en de heer Luk De Smet, vertegenwoordigers van de Staten-Generaal van het Middenveld	22
12. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers	24
III. Vergadering van 26 juni 2003	25
13. Uiteenzetting door de heer Marc De Wolf, eerste auditeur-directeur bij het Rekenhof, en de heer Patrick Philippaerts, eerste auditeur bij het Rekenhof	25
14. Uiteenzetting door de heer Paul Van Grembergen, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken	28
15. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers	32

DAMES EN HEREN,

Op 16, 17 en 26 juni 2003 organiseerde de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken een hoorzitting over het ontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid.

De volgende personen en instanties kwamen aan het woord :

- prof. dr. Geert Bouckaert, directeur van het Instituut voor de Overheid (KUL), en dr. Koen Verhoest, medewerker van het Instituut voor de Overheid (KUL) ;
- de heer Kris Peeters, ondervoorzitter van de SERV, mevrouw Esther Deman, adjunct-administrateur-generaal van de SERV, en de heer Peter Cabus, opdrachthouder bij de SERV ;
- prof. dr. Koen Byttebier en prof. dr. Kaat Leus (VUB) ;
- de heer Eric Portugaels, voorzitter van het Netwerk voor Managementvaardigheden in de Openbare Vlaamse Instellingen (MOVI) ;
- de heren Christoph Vandenbulcke en Chris Herremans, vertegenwoordigers van de CCOD, de heer Richard De Winter, vertegenwoordiger van de ACOD en de heer Jos Mermans, vertegenwoordiger van het VSOA ;
- mevrouw Ann Demeulemeester en de heer Luk De Smet, vertegenwoordigers van de Staten-Generaal van het Middenveld ;
- de heer Marc De Wolf, eerste auditeur-directeur bij het Rekenhof, en de heer Patrick Philippaerts, eerste auditeur bij het Rekenhof.

I. Vergadering van 16 juni 2003

1. Uiteenzetting door prof. dr. Geert Bouckaert, directeur van het Instituut voor de Overheid (KUL), en dr. Koen Verhoest, medewerker van het Instituut voor de Overheid (KUL)

Professor Geert Bouckaert : De kunstenaar Fred Eerdekens laat ons met schaduwletters op de muren van deze zaal onder meer de bepalingen “bepaald willekeurig” en “schijnbaar toevallig” lezen. Welnu, zij gelden niet voor het voorliggende kaderdecreet. Het werd immers aangekondigd

door de grote internationale trend inzake de reorganisatie van de overheidsdiensten, van Nieuw-Zeeland tot Finland. Het kaderdecreet past binnen de bewegingen van modernisering en hervorming van het overheidsmanagement sinds de jaren 80. Ook in Vlaanderen werd daar al tien jaar geleden mee begonnen. Het kaderdecreet sluit daarbij aan.

Ik behandel in mijn uiteenzetting achtereenvolgens de structuren, het functioneren en het veranderingsproces, waarbij ik telkens de algemene principes noem, de uitwerking ervan in het kaderdecreet beschrijf en de uitdagingen beoordeel.

– *Structuren*

Het eerste algemene principe op het vlak van de structuren is het primaat van de politiek. In het kaderdecreet wordt dat uitgewerkt als één-op-éénrelatie. Er komen 13 homogene bevoegdheidsdomeinen met telkens één politiek verantwoordelijke. Volgens ons betekenen deze herverdeling van de verantwoordelijkheid en reorganisatie van de aansprakelijkheid een stap vooruit in de richting van meer duidelijkheid. Wel bestaat het risico dat de verschillende ministeries ook verschillende dynamieken ontwikkelen, met een gevaar voor verkoeking. De twee meest extreme voorbeelden binnen de OESO zijn Nieuw-Zeeland en Duitsland. In Nieuw-Zeeland was er eerst een proliferatie tot 35 homogene ministeries. Inmiddels is men daarvan teruggekomen, vanwege de te grote fragmentatie en dispersie. In Duitsland is de homogeniteit dan weer institutioneel verankerd. Men moet haast de grondwet wijzigen om iets aan de één-op-éénrelatie te veranderen. Deze al te grote rigiditeit wordt verrijkt door horizontale thema's of projecten, waarvoor toppolitici worden ingezet.

De volgende algemene principes op het vlak van de structuren zijn autonomie en responsabilisering. De toestand voor de invoering van de matrixorganisatie stellen wij voor als een horizontale streep. Er bestond toen wel al een soort verticaal departement, maar het werd volledig gedomineerd door de horizontale organisatiestructuur. Vanaf de invoering van de matrixstructuur gebeurde de aansturing horizontaal en verticaal tegelijk. De matrix is echter een van de moeilijkste van de bekende organisatievormen en dat is ook gebleken in de Vlaamse administratie. De uitdaging is helaas voor een deel mislukt. Als oorzaken kunnen worden vermeld dat het college geen echte slagkracht had en dat de begrotingsstructuur als programmabegroting in feite een inputbegroting was, waardoor de horizontaliteit bleef domineren. Daarom gaan we nu naar verticale ministeries die verantwoorde-

lijk worden. Ook in het buitenland verloopt de responsabilisering via verticalisering. Onze beoordeling is dat het de beheersbaarheid ten goede komt, maar dat de responsabilisering nog wel zou kunnen worden versterkt of verzwakt door inhoudelijk nog niet volledig ingevulde elementen als het delegatiebesluit, het raamstatuut en de managementcode.

Ook de economie van de systemen is een belangrijk algemeen principe inzake de structuren. Men weet dat de wet van 1954 heel wat hybride en sui generis organisatievormen heeft opgeleverd. In het kaderdecreet wordt het aantal vaste organisatievormen verminderd tot 4. Op het vlak van de aansturing komt er dus minder differentiatie tussen de agentschappen. Er komt meer standaardisering. Tegelijk neemt het aantal agentschappen zelf wel toe. Grosso modo stijgt het aantal verzelfstandigde entiteiten met personeel van ruim 50 tot ongeveer 60. Er zal dus nog een groot aantal beheersovereenkomsten moeten worden geschreven en geëvalueerd. Wij beoordelen deze evolutie als een rationalisering. Er zijn wel vragen bij de feitelijke toepassing van de criteria om een onderscheid tussen EVA's en IVA's te maken. Zij zijn namelijk soms nogal rekbaar. Bovendien rijst de vraag of zij wel zuiver zullen worden toegepast, of vermengd met een politieke inschatting. En dan zijn er nog de vragen of de toepassing beperkt blijft tot de eerste en de tweede schil of uitgebreid wordt tot de derde schil van (semi-) publieke VZW's, en zo ja, wanneer dat het geval zal zijn.

Beheersautonomie impliceert niet noodzakelijk rechtspersoonlijkheid en kan zelfs perfect zonder. Wel is het nodig dat de structuren geëvalueerd worden. In Groot-Brittannië werkt men met vijfjaarlijkse *landscape reviews*, een vorm van brede evaluatie van een heel beleidsdomein. Wij stellen voor de evaluatie in het ontwerp op te nemen of een beroep te doen op het Rekenhof, dat sinds de wet van 10 maart 1998 de besteding van de rijks gelden a posteriori kan evalueren.

– Functioneren

Met betrekking tot het functioneren moet een aantal principes worden vertaald in het ontwerp van kaderdecreet. Een eerste punt is de professionalisering van de beleidsvoorbereiding. Dat is een belangrijk gegeven waarin men totnogtoe onvoldoende heeft geïnvesteerd. In het ontwerp van kaderdecreet is de beleidsvoorbereiding een primaire verantwoordelijkheid van het departement, maar steeds in samenspel met de agentschappen. Gelukkig gaat het niet om een strikte scheiding : men onderscheidt de zaken, zonder ze te scheiden. Dat be-

tekent dat in alle fasen van de beleidscyclus, zowel wat betreft de voorbereiding, de monitoring als de evaluatie, degenen die verantwoordelijk zijn voor het beleidsdomein en de beleidssectoren, maar ook het departement en alle types van agentschappen, op een (inter)actieve manier worden betrokken.

Een van de problemen is waarschijnlijk de asymmetrische beleids capaciteit tussen het departement en de agentschappen. De vraag is wat het ontwikkelings traject zal zijn om die beleids capaciteit uit te breiden. In het buitenland zien we dat de agentschappen door hun gewicht de zaak volledig domineren. Het meest extreme is dat een agentschap zelf haar beheersovereenkomst schrijft, uitvoert en evalueert, bij gebrek aan beleids capaciteit met betrekking tot de aansturing en de opvolging bij het departement zelf. Er dient een evenwicht te ontstaan. Dat heeft ook te maken met het feit dat overheden totnogtoe veel meer aandacht hebben gehad voor uitvoering dan voor ontwikkeling van beleid en evaluatie. Als men daarvoor al aandacht had, besteedde men dat soms uit en dat is niet altijd een goede zaak. Een ander punt is de rol van de kabinetten. De vraag is in welke mate er een complementariteit is en of er geen bottlenecks ontstaan op het politieke niveau.

Een ander principe is de evaluatie van het beleid als lerend moment. Evaluatie is een essentieel gegeven en iets waarvan de capaciteit verder zal moeten worden uitgebreid. Er is beleidsdomeinbrede beleidsevaluatie door de kerndepartementen zelf. De vraag is wat de capaciteit is om die uit te voeren. Het Rekenhof heeft onderzocht of men binnen de Vlaamse administratie in staat is om de efficiëntie en de effectiviteit van het subsidie-instrument na te gaan. Het antwoord was onthutsend negatief. De capaciteit schiet nog altijd tekort en men zal daarin moeten investeren. Het zal ook zeer belangrijk zijn om de prestatie- en effectmeetsystemen te koppelen aan de verschillende beleidsinstrumenten. Het ontwerp van kaderdecreet moet worden gekoppeld aan het ontwerp van comptabiliteitsdecreet. Als men in het ontwerp van comptabiliteitsdecreet spreekt over beleidseffectenrapportage, is de vraag wat de relatie is tussen de evaluatie van de beleidssector en van het beleidsdomein. Ons voorstel is dat men dat tamelijk breed opvat en dat men daar een beleidseffectenrapportage op het beleidsdomein van maakt, die tijdig beschikbaar is, zodat men er rekening mee kan houden in het begrotingsdebat.

Het belangrijkste instrument voor de uitvoering van het principe 'duidelijke aansturing' is de beheersovereenkomst. Er zullen ongeveer 65 be-

heersovereenkomsten moeten worden gesloten. Het is belangrijk dat dit duidelijk en tot op zekere hoogte gestandaardiseerd gebeurt. De beschikbaarheid van voldoende parameters en meetbare elementen om aan te sturen en op te volgen, is een *conditio sine qua non* om de beheersovereenkomsten effectief te maken en daarvan documenten te kunnen maken, die tot een tegensprekelijk debat kunnen leiden. Dat is een belangrijk sluitstuk in de implementatie van het ontwerp van kaderdecreet. Dat kadert ook in de evolutie van een *ex antedanken* naar een *ex postdenken*. Die hangt samen met de capaciteit om de beheersovereenkomsten te evalueren. In Vlaanderen heeft men daarmee al een beperkte ervaring. Er is een leercurve in de kwaliteit van de beheersovereenkomsten, zowel wat het omgaan met de documenten betreft als wat betreft de kwaliteit van de data in de documenten. Het is tevens belangrijk dat men rekening houdt met de drie R's (rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid) en de vier E's (zuinigheid, effectiviteit, efficiëntie en deontologie of ethiek) van goed bestuur. De rol van de politiek zal daarin essentieel zijn. Zal de beleidsvoerder in staat zijn om enerzijds een langetermijnvisie te ontwikkelen en anderzijds de nodige marge te laten voor een bijsturing op korte termijn? Dat zal een zekere discipline vergen van het politieke personeel, en dat is niet altijd evident.

Een ander element inzake aansturing is het verband tussen de administratie en de agentschappen. Het is nog niet duidelijk wat dat concreet betekent in de implementatie. Men spreekt officieel over nevenschikking, maar in de praktijk is er altijd hiërarchie door informatieasymmetrie, beleidscapaciteit en gewicht van de beschikbare middelen. De vraag is hoe men daarmee zal omgaan. Relatiemanagement is belangrijk, evenals het groeiscenario. Evaluatie betekent dat men het groeitraject uittekent. Wat in het document staat, zal niet onmiddellijk kunnen worden gerealiseerd. De vraag is welk groeitraject men toestaat en hoeveel tijd men daarvoor heeft.

Een ander principe is het burgergerichte. Dat betekent in essentie dat men evolueert van een input naar een outputdenken en dat men daarvoor responsabiliseert. Men moet voorzichtig zijn dat dit geen holle retoriek wordt. De achillespees van alle OESO-landen die het voortouw nemen in deze hervormingen, is de beschikbaarheid van goede indicatoren in deze overeenkomsten en de mate waarin men daarop afrekent. Daarin moet men nog investeren. De APS (Algemene Planning en Statistiek) nieuwe stijl, als studiedienst van de regering, is in die richting aan het evolueren, maar er

moet nog een leertraject worden ontwikkeld. De integratie in de beleids- en beheerscyclus, en vooral in de begrotingsdocumenten, zal zeer belangrijk zijn. Dat moet worden gekoppeld aan een navennante interne en externe audit

Een volgend principe is deugdelijk bestuur. Dat heeft bijvoorbeeld te maken met de aansprakelijkheid van de raden van bestuur. Een van de zaken die nog niet zijn uitgeklaard, is de aanstelling, opvolging of eventueel het ontslag van de agentschapshoofden: zal de minister dat rechtstreeks doen of zal dat via een raad van bestuur gebeuren? Het is dus nog onduidelijk hoe dat concreet zal gebeuren en in welke mate de raad van bestuur daarbij zal worden betrokken. De minister sluit de beheersovereenkomst af met de raad van bestuur, maar de vraag is in welke mate het agentschapshoofd in het beeld zal passen. Een ander element houdt verband met de continuïteit versus legislatuurgebonden aanstellingen. In het meest extreme geval, als de regeerperiode verandert, kunnen de raad van bestuur, het agentschapshoofd, het departementshoofd en de beheersovereenkomst worden gewijzigd. De vraag is in welke mate daar 'copernicaanse' wendingen kunnen plaatsvinden. Een andere relevante vraag is in welke mate maatschappelijke actoren in de raad van bestuur aanwezig zullen zijn en in welke mate dat al dan niet zal interfereren met het ontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden.

Het principe 'coördinatie en samenwerkingsgerichte cultuur' is in het ontwerp geoperationaliseerd door de beleidsraden, de managementgroep en netwerking. Het is heel belangrijk dat dit effectief gebeurt en dat er geen partijen worden weggelaten. Bovendien moet men nagaan hoe die beleidsdomeinoverschrijdende coördinatie zal gebeuren. Dat is nog niet duidelijk. De capaciteit zal een essentieel gegeven zijn.

– *Veranderingsproces*

Ten slotte is er het veranderingsproces. Men evolueert van een ad hoc benadering en fragmentering naar een totaalvisie. Alle ontwerpen van decreet, zoals over de strategische adviesraden, PPS, comptabiliteit, gemeente en provincie, en het kerntaken debat, dienen te worden opgesteld vanuit een eenheidsvisie. Ook dient er blijvend politiek leiderschap te zijn. Een van de grote succesfactoren in het buitenland is dat er politiek leiderschap is, dat een duidelijke totaalvisie heeft met betrekking tot de veranderingen. De uitwerking bestaat erin dat er een samenhang tussen de decreten is geconcipieerd en dat men in stappenplannen voorziet,

maar ook de implementatie moet samenhangend zijn. Het politieke leiderschap, de continuïteit, de betrokkenheid van het personeel, investeringen en consolidering om de organisatie tot rust te laten komen zijn daarbij belangrijke elementen. We pleiten ook voor een periodieke evaluatie van het geheel.

2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers

De heer Paul Wille : Professor Bouckaert heeft gesproken over de nood aan rust. Sommige zaken moet men met rust laten, maar andere mag men niet tot rust laten komen. Mijn eerste vraag gaat over de overheidsinmenging in de beleidsuitvoering, wanneer gekozen wordt voor naamloze vennootschappen om tot uitvoering te komen. Zo denk ik bijvoorbeeld aan de Participatiemaatschappij Vlaanderen, waarbij men oordeelde dat de raad van bestuur mensen mag bevatten die zowel betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding als bij de beleidsuitvoering. De wet op de vennootschappen stelt echter nadrukkelijk dat de bestuurders geacht worden alleen die daden te stellen die in het belang zijn van het vennootschap. De beginselen die door u werden voorgedragen en die in het ontwerp zitten dat nu behandeld wordt, zouden grote gevolgen kunnen hebben voor de beperkte mogelijkheden van de overheid om bepaalde zaken tot uitvoering te brengen. Persoonlijk heb ik daar niet zoveel problemen mee, maar ik denk dat ook de functie van regeringscommissaris dan in een heel andere context komt te staan. Ik hoop dat ons initiatief ertoe zal leiden dat de regeringscommissaris niet meer zal moeten overgaan tot het vaststellen van zaken die niet door de beugel kunnen, om deze vervolgens te moeten voorstellen aan ministers wiens medewerkers soms leden zijn van de raad van bestuur van de betrokken instelling. Worden de normale geploegenheden, zoals ze hier al enkele jaren welig getierd hebben, grondig op de helling gezet door dit decreet ?

Mijn tweede vraag gaat over het kader dat dit ontwerp bindt met de discussie over de kerntaken en PPS. Ik begrijp niet goed hoe men in de visie van PPS zoals die op dit ogenblik wordt ontwikkeld, kan blijven uitgaan van een aantal stellingen die naar mijn aanvoelen diametraal staan tegenover enkele principes die ik hier vind.

Mevrouw Mieke Van Hecke : Het valt mij op dat veel zal afhangen van de concrete invulling, net zoals dat het geval was met het vorige kaderdecreet waarover hoorzittingen werden gehouden. Er zijn nog vele onduidelijkheden, en verscheidene

aanpassingen en toevoegingen zijn noodzakelijk. Ik hoop dat het kader voldoende strak is om iedereen dezelfde richting te laten volgen op het moment dat men denkt aan de invulling ervan.

Er zijn twee problemen die ik u zou willen voorleggen. Allereerst is er de opdeling tussen IVA's, EVA's en de publieke VZW's die u noemde. Ik heb met veel genoegen opgemerkt dat u zei dat een rechtspersoonlijkheid niet noodzakelijk is om bepaalde delegaties te kunnen ontvangen. Wanneer ik de lijst bekijk van de implementaties die men voorstelt per beleidsdomein, zijn de criteria voor mij op dit moment totaal onduidelijk. Ik kan een aantal voorbeelden aanhalen en zal de vraag ook stellen in elke commissie aan de bevoegde ministers. In het decreet vindt men bijna geen criteria terug. Het al dan niet geven van rechtspersoonlijkheid aan een IVA hangt blijkbaar af van het feit of men het werk al dan niet kan doen zonder rechtspersoonlijkheid. Dit lijkt me erg moeilijk te implementeren. Kan men ergens criteria onderstrepen die gelijk zullen worden en waaraan men de indeling kan toetsen ? Ik vind het noodzakelijk dat deze criteria in het kaderdecreet worden opgenomen, aangezien de gevolgen groot kunnen zijn.

Ten tweede stel ik mij vragen over de sturingscapaciteit van de overheid en het toezicht van het parlement, wanneer men de methodiek hanteert die vandaag voorligt om tot verzelfstandiging en het werken met beheersovereenkomsten over te gaan. Ik moet u niet zeggen wat de gevolgen zijn van een beheersovereenkomst en welke contractuele verantwoordelijkheid beide partners hebben. Dat alles brengt met zich mee dat het erg moeilijk is in bijsturing te voorzien gedurende het traject van de beheersovereenkomst, zowel door de contracterende overheid als door het toezichthoudende parlement.

Ik mis in dit kaderdecreet ook de beperktheid van de inhoud van de beheersovereenkomsten. Wanneer men niet naar een erg strakke formulering gaat van wat er juist wordt gedelegeerd in een beheersovereenkomst, zullen de fundamentele rechten van het parlement om controle uit te oefenen totaal verdwijnen gedurende de looptijd van de overeenkomst. De mogelijkheid om bijsturing te geven is bijna onbestaande. Als men de bevoegde minister wil ondervragen of ter verantwoording roepen, kan hij zich van de zaak onttrekken door te vermelden dat hij de materie heeft uitbesteed bij beheersovereenkomst. De verplichte kennisgeving van de inhoud van de beheersovereenkomst aan het parlement lost dit probleem slechts ten dele op. Er moet een bespreking zijn in het parlement vooral-

eer men kan overgaan tot het ondertekenen van een beheersovereenkomst. Hoe beschouwt u de controlebevoegdheid van het parlement en de sturingsmogelijkheid van de minister ? Indien men het model dat voorligt tot in zijn extreme vorm zal toepassen, kan er heel wat worden uitbesteed.

Professor Geert Bouckaert : In het kaderdecreet worden de basisprincipes van behoorlijk bestuur en incompatibiliteit opgenomen. De geest van het decreet is dat men niet tegelijkertijd partij en rechter kan zijn. Dat wordt niet met zoveel woorden vermeld, maar de interpretatie verandert niets aan de zuiverheid van de tekst. De benoemende regering zal over haar beslissingen moeten worden geïnterpelleerd, indien er zich een geval van incompatibiliteit voordoet. Men zal nooit een tekst kunnen schrijven als men niet begint met de intentie het decreet goed uit te voeren. De tekst wijst duidelijk op het feit dat de benoemingen zuiver moeten worden gesteld. Er is ook een deel dat handelt over onafhankelijke bestuurders als leden van de raad van bestuur, waarbij verwezen wordt naar de rechtszekerheid.

Het tweede deel van uw vraag handelt over de controlecyclus en de regeringscommissaris. Indien naast de ex ante- ook de ex postcontroles worden behouden, is er een inflatie van controlegegevens. Men probeert een evolutie te bekomen waarbij men ex antecontroles omzet in ex postcontroles. Dat is een zeer moeilijke operatie, aangezien men niet graag de ex antecontrole zal loslaten zonder zeker te zijn van het feit dat de ex postcontrole degelijk werkt. Als gevolg daarvan kent een overgangsfase meestal een dubbel controlesysteem, waarin een controlesurplus ontstaat. Indien alles correct is ingevuld en men voldoende informatie verstrekt om mensen tot de orde te roepen en bij te sturen, zijn er voldoende garanties.

Inzake de kerntakenproblematiek en PPS is het belangrijk voor ogen te houden dat het kaderdecreet handelt over het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Parallel daarmee loopt een debat over kerntaken, dat zelfs de lokale besturen beïnvloedt. Verder is er het gemeentedecreet en zijn er ideeën om gemeenten en OCMW's op een andere manier te laten samenwerken. Deze ketens hangen allemaal samen en moeten dus sectoraal worden bekeken. De relatie met de andere bestuurslagen is een belangrijk gegeven waarover nog de nodige debatten moeten worden gevoerd. Men moet echter ergens beginnen, en de infrastructuur die men met dit kaderdecreet verwezenlijkt zal een eerste stap zijn. Er is nog veel werk nodig om de coherentie te handhaven. Dit sluit ook aan bij het PPS-ver-

haal, dat een weerslag heeft op de lokale besturen. De praktische invulling ervan zal zeer belangrijk zijn.

De heer Paul Wille : In toenemende mate worden ad hoc reguleringsinstanties te berde gebracht voor de uitvoering van het beleid. In een aantal sectoren, onder meer milieubeleid, is het goed dat de overheid een grote invloed heeft op de beleidsvorming. Gelet op de inbreukprocedures die Europa tegen België en Vlaanderen heeft ingesteld, zal de organisatie in reguleringsinstanties van een aantal beleidsonderdelen moeilijker verlopen. Aan de basis daarvan ligt een maatschappijvisie over wat de overheid zelf moet doen en waarvoor zij de voorwaarden moet creëren om de vrije markt te laten spelen.

Professor Geert Bouckaert : Het volstaat niet om een organisatorische infrastructuur te creëren. Technisch of theoretisch toepassen op een beleidsdomein kan echter niet. Toepassen en uitvoeren houden immers steeds een waardeoordeel in. Het klopt wel dat de reguleringsmechanismen ad hoc deel uitmaken van een taakverdeling waarbij men infrastructuurbeheer, exploitatie van infrastructuur en regulering en inspectie uit elkaar haalt. Dat levert niet a priori een bonus op, maar enkel onder bepaalde voorwaarden. Nieuwe instanties moeten zich nog een weg banen. Slechts uit de praktijk kan een en ander blijken.

De heer Paul Wille : Het is vaak tegengesteld aan het principe van het primaat van de politiek. In dergelijke reguleringsinstanties kan het middenveld opnieuw een inbreng hebben in beleidsdomeinen waar het reeds geweerd was.

Professor Geert Bouckaert : Het hangt ervan af hoe men het primaat van de politiek definieert. De centrale banken worden onttrokken aan de politieke invloed tot het nut van het algemeen. Men kan dat principe niet zo maar verheffen. Machten moeten elkaar in evenwicht houden. Veel hangt af van de operationalisering. Absolute uitspraken moeten worden vermeden. Men moet dat sector per sector bekijken.

Dr. Koen Verhoest : In het ontwerp staan alleen summier criteria voor de keuze van de verschillende organisatievormen. De memorie is explicieter. Daarin staat een aantal criteria om te bepalen of een agentschap al dan niet moet worden verzelfstandigd. Een EVA kan bijvoorbeeld rechtspersoonlijkheid krijgen omwille van fiscale en budgettaire redenen. Het kan noodzakelijk zijn een publiekrechtelijke EVA op te richten omwille van

partnerschap en onafhankelijkheid bij de uitvoering, en een privaatrechtelijke EVA omwille van gelijke concurrentievoorwaarden met andere actoren.

Die criteria gelden ook in het buitenland. De criteria om te verzelfstandigen zijn gelijk aan de criteria in Nederland. Veel hangt af van de implementatie. Een aantal criteria, bijvoorbeeld de toegevoegde waarde van bestuursparticipatie van derde partners, kan niet gemeten worden op een schaal. Dat vergt argumentatie en politieke inschatting. Het parlement kan mee oordelen of aan de criteria is voldaan.

In het buitenland hanteert men dus dezelfde criteria. Het is heel moeilijk om nadere criteria vast te stellen. Men moet geval per geval beoordelen. Zeker bij de agentschappen waarvoor een decreetale basis nodig is, moet men nagaan of aan de criteria is voldaan. Dat vraagt waakzaamheid van de beslissers.

Professor Geert Bouckaert : De criteria kunnen geen mathematische zekerheid bieden. In Groot-Brittannië bijvoorbeeld evolueert de kritische massa van 40 tot 20.000 mensen. Bij de zuiverheid van de toepassing moet men afwegen waarover men van mening kan verschillen. Bij de toepassing van het derde criterium zal men allicht met nog grotere moeilijkheden geconfronteerd worden.

Het tweede onderdeel was de sturingscapaciteit en het toezicht door het parlement. Ook het Rekenhof heeft opgemerkt dat een kleine holding met veel filialen of dochtervennootschappen moeilijk gecontroleerd kan worden. Ik heb verwezen naar de wet van 10 maart 1998, waar het zeer duidelijk is dat er wel hefboomen zijn om substantiële controle uit te voeren. De controle zal natuurlijk ex post moeten gebeuren. De vraag is natuurlijk hoelang de controle uitblijft en of men de betrokkenen dan nog politiek ter verantwoording kan roepen.

Het verrast mij dat het parlement zo weinig gebruik maakt van de mogelijkheid om dat soort onderzoeken te vragen. Het Rekenhof is gereorganiseerd om doelmatigheidsonderzoeken uit te voeren. Het staat het parlement vrij om daarvan gebruik te maken en de vragen heel specifiek te formuleren.

De kernvraag is of men de nieuwe principes van responsabilisering aanvaardt. Het is de bedoeling om een termijnvisie mogelijk te maken en niet voortdurend bij te sturen, maar wel nadien af te rekenen. De vraag is wat de afrekeningcapaciteit is.

Ik stel vast dat het parlement nu onvoldoende gebruik maakt van die mogelijkheden.

Mevrouw Mieke Van Hecke : Bepaalde activiteiten kunnen niet worden verzelfstandigd en zeker niet worden overgedragen aan een EVA of IVA met rechtspersoonlijkheid. Bij een IVA, zelfs met een beheersovereenkomst, is de controle veel groter omdat dat agentschap rechtstreeks onder controle van de minister blijft. Een noodzakelijk criterium is dat fundamentele activiteiten waarvoor de verantwoordelijkheid van de minister noodzakelijk is, nooit mogen worden toevertrouwd aan een agentschap met rechtspersoonlijkheid. Dat zou immers wel aan de controle van het parlement ontsnappen. Bij IVA's zonder rechtspersoonlijkheid blijft de rechtstreekse impact gelden.

De spreker heeft zelf de beperkingen van de ex postcontrole aangegeven. Dat kan belangrijk zijn voor de bijsturing van de beheersovereenkomsten, maar verandert niets meer aan de periode die voorbij is. Enkel bij zware fouten zal dan nog worden ingegrepen. Het is echter de bedoeling dat de agentschappen goed werken. Verzelfstandigde agentschappen bestaan nu al. Zij voeren een deel van het beleid, omdat er niet kan worden bijgestuurd.

Dr. Koen Verhoest : Bij het uitwerken van de criteria is men uitgegaan van de idee dat externe verzelfstandiging de ministeriële zeggingschap beperkt. Voor agentschappen met rechtspersoonlijkheid zijn de criteria dan ook uitgebreider.

3. Uiteenzetting door de heer Kris Peeters, voorzitter van de SERV, mevrouw Esther Deman, adjunct-administrateur-generaal van de SERV, en de heer Peter Cabus, opdrachthouder bij de SERV

De heer Kris Peeters : Ik zal het advies van de SERV van 15 mei 2002 over het voorontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid toelichten. Nadien heeft de SERV ook aanbevelingen gedaan over de operationalisering van het voorontwerp. Ik wil benadrukken dat de SERV, beperkt door zijn mogelijkheden, de grote lijnen heeft beoordeeld en dus niet in detail is getreden.

In mijn uiteenzetting zal ik het hebben over de samenhang tussen de onderdelen van de bestuurlijke hervorming, de bestuurskracht en de dienstverlening, de voornoemde één-op-éénrelatie, de totale beleidscyclus en de verzelfstandigde agentschappen.

– *Samenhang onderdelen bestuurlijke hervorming*

De SERV heeft vanaf het begin de samenhang van de globale hervorming op het vlak van de bestuurlijke organisatie beklemtoond. De verschillende onderdelen kunnen niet los van elkaar worden bekeken. Het is positief dat het Vlaams Parlement die samenhang beoogt door een gezamenlijke behandeling van de respectievelijke decreten.

– *Bestuurskracht en dienstverlening centraal*

We stellen vast dat er geen doelstellingen werden vooropgesteld om de bestuurskracht en de dienstverlening centraal te stellen, doelstellingen die de uitdrukking moeten zijn van een beter, effectief en efficiënt beleid. Het huidige beleid werd ook niet geëvalueerd. Om te weten of een nieuwe structuur beter is dan de oude, moet men de bestaande situatie eerst evalueren. Men moet ten minste aangeven wat de baten zijn van het nieuwe, want anders blijft men best bij het oude.

De SERV hecht veel belang aan het monitoren van het nieuwe systeem via indicatoren. Een goed, efficiënt en effectief bestuur moet resulteren in een betere regionale prestatie die men via indicatoren kan meten. Tevens kunnen die indicatoren de verbetering van de relatie tussen burger en bestuur meten. Daarom zijn we voorstander van een investering in een statistisch apparaat dat een goede opvolging mogelijk moet maken.

De nieuwe bestuurlijke organisatie die hier voorligt, is sterk bedacht vanuit structuren. De SERV hecht evenveel belang aan de processen die het beleid aansturen. Op dit vlak is er een dubbele invalshoek : het bestuur zelf dat goed, effectief en efficiënt dient te zijn, maar ook de processen die maatschappelijk kunnen worden geduid, op Vlaams, maar ook op mondiaal niveau. Geen enkele organisatie overleeft als de mensen die het moeten waarmaken, niet overtuigd zijn van de vernieuwing en dit niet elke dag opnieuw realiseren. Ten slotte pleiten we voor een goede overgang van de oude naar de nieuwe structuur.

We vragen snel klaarheid over de geplande hervormingen en de genomen beslissingen. 'Government bij announcement' is soms aangewezen, maar uiteraard moeten er beslissingen worden genomen. We verwijzen hierbij naar de Vesoc-besluiten inzake VDAB, VIZO en VFSIPH, naar de hervorming van het sociaal-economisch streekbeleid, de GOM/POM en het Huis van de Economie. We onderstrepen bovendien dat er nood is aan stabiliteit.

– *De één-op-éénrelatie met dwarsverbanden*

We hebben begrepen dat het bevorderen van de doorstroming het doel is van de oprichting van 13 departementen met homogene beleidsdomeinen met een één-op-éénrelatie tussen minister en departement. Op dit vlak vraagt de SERV een decretale verankering, omdat die meer zekerheid kan bieden.

We stellen vast dat de huidige matrix-structuur wordt verlaten zonder dat er een echte evaluatie is gebeurd. Deze matrix-structuur bestond onder meer in functie van horizontale dwarsverbanden, zowel de inhoudelijke raakvlakken tussen de departementen als de praktische zaken zoals personeel en informatica.

De sector Economie, Werkgelegenheid en Toerisme, zelfs eng gedefinieerd, heeft bijvoorbeeld duidelijke raakvlakken met buitenlandse handel, innovatiebeleid, permanente vorming, elementen van landbouw en aspecten van ruimtelijke ordening. Eigen beleidsacties bepalen de randvoorwaarden binnen andere departementen.

De noodzaak van horizontale dwarsverbanden blijft bestaan, zowel projectmatig, bijvoorbeeld zoals dat vandaag gebeurt voor de streekplatformwerking, als structureel, bijvoorbeeld voor de opmaak van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. De SERV vraagt een inventaris van de horizontale dwarsverbanden om zicht te krijgen op de omvang van de operaties.

– *Oog voor de totale beleidscyclus*

De SERV stelt dat de beleidsondersteunende rol van de administratie vandaag te weinig is uitgebouwd. De SERV ondersteunt daarom de grotere beleidsondersteunende rol van de administratie in de vooropgestelde nieuwe structuur. Verder menen wij dat men oog dient te hebben voor de totale beleidscyclus. Met dit ontwerp van kaderdecreet wordt slechts een deel van de totale beleidscyclus gevat. Zo is er in de fase voor of gelijktijdig met de beleidsondersteuning de wetenschappelijke onderbouwing en maatschappelijke advisering en overleg. In de fase van de beleidsuitvoering is er de betrokkenheid van het maatschappelijke middenveld, inzonderheid van de sociale partners in domeinen met belangrijke sociaal-economische impact, als ook van de commerciële en niet-commerciële privé-sector bij de uitvoering van publieke taken.

Inzake de wetenschappelijke onderbouwing, meent de SERV dat de steunpunten moeten worden ge-

koppeld aan de betrokken departementen en niet aan een centraal wetenschapsbeleid, al moeten die steunpunten wel vanuit de verschillende departementen kunnen worden bevraagd. Wij hechten ook veel belang aan maatschappelijke advisering en overleg. Bij de beleidsuitvoering moeten ook de sociale partners worden betrokken bij de domeinen met een belangrijke sociaal-economische impact. Hetzelfde geldt voor de commerciële en niet-commerciële privé-sector.

– *Verzelfstandigde Agentschappen*

De verzelfstandigde agentschappen kunnen een rol spelen in de beleidsuitvoering indien er is voldaan aan objectieve criteria inzake volume, output, aansturing en informatierelatie. De SERV gaat akkoord met een aantal algemene principes zoals een grotere uniformiteit. We menen wel dat een strikte scheiding tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering eigenlijk niet werkt. Inzichten ontstaan immers vaak bij de uitvoering. De betrokkenheid van het departement bij de beleidsraad lijkt ons een evidentie. De SERV voegt daar nog het criterium van de flexibiliteit aan toe : het agentschap moet flexibel kunnen reageren op veranderde omstandigheden. De betrokkenheid van de maatschappelijke actoren is erg belangrijk. Die hangt niet af van hun financiële participatie, maar van hun toegevoegde waarde in het bestuur.

We hebben vastgesteld dat de beheerscontracten een centrale rol krijgen. Aan de vraag van de SERV naar een beheerscontract voor en beheersautonomie van de intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's), wordt in het ontwerp al tegemoet gekomen. Het wordt immers mogelijk om IVA's met rechtspersoonlijkheid te creëren. De SERV heeft het belang onderstreept van een structurele betrokkenheid van het personeel bij de totstandkoming ervan. De informatiedoorstroming en het overleg over opmaak en uitvoering zouden ook decretaal moeten worden verankerd.

Wij vinden het goed dat de bestuurders een grotere verantwoordelijkheid krijgen in de extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's), op voorwaarde dat de instrumenten die nodig zijn voor de begeleiding van die verantwoordelijkheid worden verbeterd. De SERV denkt aan een onafhankelijk auditcomité dat ressorteert onder de raad van bestuur en aan een goede regeling voor de aansprakelijkheid van de bestuurders. In het oorspronkelijke ontwerp werd de hoofdelijke verantwoordelijkheid opgenomen, maar dat werd bijgesteld op basis van een opmerking van de Raad van State.

Op het moment van de advisering in 2002 hadden we geen zicht op de concrete uitwerking van de verzelfstandigde agentschappen. De Vlaamse regering heeft het statuut van die agentschappen in het najaar van 2002 verder uitgewerkt. Een aantal sociaal-economisch belangrijke VOI's, namelijk het VFSIPH, Kind en Gezin, Export Vlaanderen, IWT, VITO en Toerisme Vlaanderen zouden IVA's worden. In die benadering zouden de Vlaamse sociale partners niet meer zetelen in de raden van bestuur. Hierover werden de sociale partners in de SERV niet geconsulteerd.

Op 5 maart 2003 hebben we dan een aanbeveling geformuleerd over de operationalisering van het ontwerp van kaderdecreet. Ik wil enkele elementen daarvan aanstippen, zonder in detail te gaan. We vragen ons af wat de meerwaarde is van de omvorming van zes VOI's naar IVA's. Straks zal het primaat van de politiek wellicht opnieuw ter sprake komen. Wij hopen dat er in het Vesoc overleg zal worden gepleegd vóór de definitieve beslissing. We menen dat er gegronde redenen zijn voor een vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld in instellingen met een belangrijke sociaal-economische impact. De geïntegreerde beleidscyclus impliceert een structurele band tussen de verschillende beleidsfasen. De directe en formele betrokkenheid dient een toegevoegde waarde te hebben, namelijk de deskundigheid en de terreinkennis, het grotere draagvlak dat het gevolg kan zijn van het overleg en de representativiteit in sociaal-economische materies.

Wij houden hier geen pleidooi pro domo. De betrokkenheid waarvoor we pleiten, is immers ruimer dan die van het sociaal-economische middenveld. Ze kan variëren in functie van de meerwaarde voor de instelling en voor het beleid. De strategische partners kunnen variëren in functie van de opdracht. Het kan gaan om gebruikers, initiatiefnemers en wetenschappers.

Drie VOI's kregen een EVA-statuuut, namelijk VDAB, VIZO en De Lijn. Zes VOI's zouden een IVA worden. In de aanbeveling hebben we de algemene uitgangspunten en argumentatie toegepast op deze VOI's.

We menen dat de onafhankelijkheid en de partnerships bij de uitvoering essentieel zijn voor Kind en Gezin. Ook de sociaal-economische aspecten van de uitvoering, bijvoorbeeld de financiering van de buitenschoolse kinderopvang en de relatie met de arbeidsmarkt, impliceren een vertegenwoordiging van het sociaal-economische middenveld.

Ook bij het VFSIPH is er een verregaande autonomie. Deze autonomie heeft positieve elementen, ook al kan men zich daarbij vragen stellen. Ook hier impliceren de sociaal-economische aspecten van de uitvoering, zoals de kwaliteit van het leven en de relatie gezin-arbeid, een vertegenwoordiging van het sociaal-economische middenveld.

De VITO vervult als wetenschappelijk onderzoekscentrum een belangrijke rol voor het bedrijfsleven en speelt een essentiële ondersteunende rol voor de overheid. De beste garantie voor een goede werking is volgens ons de structuur van een extern verzelfstandigd agentschap met een privaatrechtelijk statuut.

Voor het IWT geldt dezelfde redenering. Het is evident dat de toetsing van de objectiviteit, de transparantie en coherentie in de steunwijziging essentieel is voor de reputatie van de instelling en dus ook voor de dienstverlening voor de bedrijfs wereld. Het EVA-statuuut is hiervoor aangewezen.

In Export Vlaanderen moeten beleid en overheid structureel samenwerken, omdat hun kennis complementair is. Export Vlaanderen kent de buitenlandse markten, terwijl het sociaal-economische middenveld beschikt over de terreinkennis in Vlaanderen. Voor een goede werking is een structureel partnership vereist, wat het beste kan in een EVA.

Bij Toerisme Vlaanderen ten slotte zijn de continuïteit en strategie van zeer groot belang, wat een grote betrokkenheid van het middenveld impliceert. De bedrijfswereld beschikt immers over ervaring die de administratie niet heeft, de toeristische sector toont een grote betrokkenheid, er is een belangrijke koppeling met het economische beleid en doorstroming en sensibilisatie zijn nodig. Dat rechtvaardigt een betrokkenheid en vertegenwoordiging.

4. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers

Mevrouw Mieke Van Hecke : Is de SERV overgegaan tot een volledige screening van de VOI's, of heeft de raad zich beperkt tot de instellingen waarmee ze rechtstreeks te maken heeft ?

Tijdens de hoorzittingen over de strategische adviesraden merkten de SERV en andere adviesorganen op problemen te hebben met de strakke opdeling in beleidsdomeinen. Er zouden immers in de praktijk heel wat horizontale dwarsverbanden zijn. Biedt dit ontwerp van kaderdecreet mogelijkheden

om die dwarsverbanden in alle domeinen, en niet alleen op het vlak van het personeel en de ICT, te honoreren ?

De heer Eric Van Rompuy : De analyse van de SERV is kritisch. De raad is blijkbaar niet overtuigd van de meerwaarde van de hervorming en wijst erop dat de uitvoering heel wat mankementen vertoont, zeker op het vlak van de sociaal-economische problemen. Het is gemakkelijk om hervormingen aan te kondigen, maar een vertaling in een betere dienstverlening is moeilijker. Denk maar aan de aangekondigde hervormingen van de VDAB, het VIZO, de Huizen van de Onderneming en het VFSIPH.

Er is inderdaad nood aan horizontale dwarsverbanden, zeker in de sector Economie. Hoe ziet de SERV dat concreet ? Onder meer in het IWT en Export Vlaanderen is de aanwezigheid van het middenveld in de enge zin van het woord volgens mij aangewezen.

De heer Kris Peeters : De SERV is niet overgegaan tot een volledige screening van alle VOI's. De raad heeft gewerkt op basis van een lijst van 25 november 2002 en heeft onderzocht bij welke instellingen de sociale partners betrokken partij zijn.

Wat de dwarsverbanden betreft, baart de strakke opdeling in beleidsdomeinen ons inderdaad zorgen. Zonder dwarsverbanden vrezen wij het ontstaan van een immobilisme. Ik vermoed dat tijdens de hoorzittingen over de strategische adviesraden de mogelijke rol van de SERV als strategische adviesraad ter sprake kwam. We moeten proberen te vermijden dat in de toekomst aan adviesshopping wordt gedaan. De toegevoegde waarde van de dienstverlening mag niet devalueren.

We staan inderdaad kritisch tegenover de aangekondigde hervormingen van VDAB en VIZO. Zo is er een VESOC-consensus over de verdere aanpak van de hervorming van de VDAB, maar de Vlaamse regering moet dringend duidelijkheid verschaffen over de verdere stappen die ze nog zal zetten tijdens deze legislatuur.

Mevrouw Esther Deman : Wat de dwarsverbanden betreft, suggereert de SERV in zijn advies dat een inventaris van de huidige dwarsverbanden een goed uitgangspunt en onontbeerlijk is om een goede werking van de structuur in de toekomst te garanderen.

De heer Peter Cabus : Professor Bouckaert zegt dat iedereen weet dat de huidige structuur niet

werkt. Als dat zo is, dan was het zeker niet moeilijk geweest om die analyse eveneens bij de voorbereiding van het ontwerpdecreet te voegen. Wij weten niet of de voorgestelde structuur een betere werking zal opleveren, maar weten wel dat een slechte uitvoering voor een verkokering kan zorgen. Een te sterke focus op de departementen moet worden vermeden, al kunnen natuurlijk alleen maar dwarsverbanden worden gecreëerd als elk departement sterk in zijn schoenen staat. Daarom is de opbouw van deskundigheid binnen de dertien departementen ook positief.

De heer Eric Van Rompuy : De strikte scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering zou niet werken. Kan dit worden verduidelijkt ?

De heer Peter Cabus : Met deze stelling ondersteunen we enkel wat al in de memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerp van kaderdecreet staat, namelijk dat het door de leereffecten op het terrein normaal is dat er een relatie wordt gecreëerd tussen de uitvoerende en beleidsondersteunende en -voorbereidende organen.

5. Uiteenzetting door prof. dr. Koen Byttebier en prof. dr. Kaat Leus (VUB)

Professor Koen Byttebier : Het ontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid zal ongetwijfeld bijdragen tot grotere transparantie en duidelijkheid. Nu moet het functioneren van de verschillende VOI's immers in zeer veel gevallen worden afgeleid uit een samenlezing van een groot aantal regelgevende documenten en een aantal algemene rechtsbeginselen, wat tot gevolg heeft dat elke instelling enigszins het aanzicht biedt van een instelling sui generis.

Bijkomende verdienste is dat de initiatiefnemers zijn overgegaan tot een codificatie van de suggesties die de voorbije jaren in de binnen- en buitenlandse rechtsleer zijn geuit, waarbij ook is geput uit een aantal ervaringen in de rechtspraak.

Ik deel de zorg van de vorige sprekers dat, in het kader van de tenuitvoerlegging, voldoende aandacht moet besteed worden aan de concretisering van de diverse principes en dat de marges die het kaderdecreet op vele plaatsen laat, voldoende concreet zouden worden ingevuld, waarbij de zorg voor de stroomlijning enerzijds en voor de eigenheden van elk van de instellingen anderzijds evenwichtig aan bod moeten komen.

Ik zie die implementatie op een dubbel niveau : enerzijds in het kader van de redactie van de oprichtings- of omvormingsdecreten, anderzijds in het kader van de tenuitvoerlegging van die decreten, waarbij de klemtoon voor een groot deel zal liggen op de beheersovereenkomsten. De invulling van die beheersovereenkomsten zal van cruciaal belang zijn.

Aansluitend daarbij zijn er een aantal concrete opmerkingen, met als rode draad de zorg dat de BBB-oefening de Vlaamse overheidsinstellingen niet in een juridisch vacuüm zou doen belanden.

De memorie van toelichting bij het ontwerp van kaderdecreet geeft als decisief criterium van onderscheid tussen de privaatrechtelijk en publiekrechtelijk vormgegeven EVA de rechtsvorm. Er is sprake van een privaatrechtelijk vormgegeven EVA indien alle regels van het privaatrechtspersonenrecht worden gerespecteerd en niet afgeweken wordt van de imperatieve bepalingen daarvan. Als dat wel het geval is, is er sprake van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

Het gevolg daarvan is dat de regels inzake de rechtsvorm van het publieke EVA in het kaderdecreet zelf eerder karig zijn geregeld. Het ontwerp besteedt zeer veel aandacht aan het bestuur van het EVA, maar de vermogens- en verbintenisrechtelijke aspecten van het optreden van die EVA's in het rechtsverkeer worden in veel mindere mate geregeld. Blijkbaar hebben de initiatiefnemers voldoende speelruimte willen laten aan de oprichtingsdecreten. Die oprichtingsdecreten moeten dus voorzien in een aantal van deze aspecten, waarbij de concrete tenuitvoerlegging eventueel kan worden doorgeschoven naar de beheersovereenkomsten.

Vooraf voor de publieke EVA's, die enerzijds een publiek karakter moeten hebben maar anderzijds toch in sterke mate economische activiteiten vervullen, zal de zorg voor de invulling van die rechtsvorm een bijzonder karakter moeten vertonen : precies wegens de economische activiteiten en de vermogensvorming zal het EVA hier wellicht bij uitstek willen putten uit figuren of systemen ontleend aan het privaatrechtspersonenrecht, inzonderheid het vennootschaps- en het verenigingsrecht.

In de eerste plaats denken we hierbij aan de mogelijkheid voor de publieke EVA's om toch de term 'vennootschap' of 'vereniging van publiek recht' te gebruiken. De memorie van toelichting bij het ontwerp van kaderdecreet lijkt dat niet uit te sluiten,

hoewel er een bepaalde stroming is die in de voorbereiding noopt tot een zeer grote voorzichtigheid op dat vlak, zij het niet terecht. Overigens wordt ook op federaal en lokaal niveau gebruik gemaakt van de term ‘vennootschap van publiek recht’, bijvoorbeeld door de federale autonome overheidsbedrijven.

Het zou ook nuttig kunnen zijn dat de publieke EVA's wat betreft hun vormgeving, zouden kunnen putten uit elementen van het privaatsrechtspersonenrecht, bijvoorbeeld de regels die de verhouding tussen de aandeelhouders omschrijven. Zeker in de mate dat in het kader van een publieke EVA een beroep wordt gedaan op andere mede-inrichters kunnen dit soort regels zeer goede diensten bewijzen om de onderlinge verhoudingen tussen de spelers binnen het EVA gestalte te geven.

Ten tweede kunnen de regels inzake het revisorale toezicht, waarin nu wordt voorzien in het comptabiliteitsdecreet, zeker die publieke EVA's die een grote vermogensmassa en een groot aantal overeenkomsten met derden in het rechtsverkeer tot stand brengen, versterken of ondersteunen. Het revisorale toezicht op de boekhouding kan immers een bijkomende ondersteuning en een bijkomende methode van verslaggeving zijn. Het gebruik van het rechtsinstrument ‘statuten’ kan dan weer nuttig zijn om details te regelen die misschien niet noodzakelijk in een oprichtingsdecreet zelf moeten worden geregeld, maar die toch van belang kunnen zijn voor de interne werking van de agentschappen.

Mits de mate waarin de invulling of het gebruik van het kader van de private rechtspersonen voldoende duidelijk wordt geregeld in de oprichtingsdecreten, kan hier een belangrijke inspiratiebron voorliggen voor wat betreft de vormgeving van de publieke EVA's. Zoniet lopen de oprichtingsdecreten het risico te zeer te moeten vervallen in overloze details. In de mate dat elk oprichtingsdecreet eigen oplossingen zou uitwerken voor deze problemen, kan de idee van stroomlijning op de helling komen te staan.

Professor Kaat Leus : De Raad van State heeft erop gewezen dat er nog moet worden nagedacht over mogelijke toezichtsvormen. Artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI) biedt het decreet de mogelijkheid om rechtspersoonlijkheid te verlenen, maar essentieel daarbij is de problematiek van de toezichtsvorm. Ik kan begrijpen dat men, in het debat van de responsabilisering en de techniek van de beheersovereenkomsten, waar mogelijk probeert het toezicht ex ante te vermijden.

Anderzijds moet worden nagegaan of de techniek van de beheersovereenkomst en de sancties waarin eventueel zou worden voorzien, zullen volstaan, zeker wat de publiekrechtelijk vormgegeven EVA's betreft. Men moet er daarbij immers vanuit gaan dat wanneer geen essentiële overheidstaken aan privaatrechtelijk vormgegeven EVA's kunnen worden toebedeeld, die bij het departement, een IVA of een publiekrechtelijk vormgegeven EVA blijven, en dan is democratische controle via toezicht op de uitoefening van die taken aangewezen.

Schorsing en vernietiging zijn vormen van ex post-toezicht die verder gaan dan louter financieel toezicht. Naast de beheersovereenkomst biedt optreden bij eenzijdige administratieve rechtshandeling door schorsing en vernietiging zowel de verantwoordelijke minister als het Vlaams Parlement een meerwaarde. Zeker zolang er nog geen comptabiliteitsdecreet (en waarvan de toezichtvormen dan op hun mérites moeten worden beoordeeld) is, moeten schorsing en vernietiging als toezichtvormen worden overwogen. In de memorie van toelichting wordt daarnaar verwezen, maar de vraag is of niet moet worden overwogen om zulke bepaling ook in het uiteindelijke kaderdecreet, minstens in de oprichtingsdecreten op te nemen.

Ten slotte, in aansluiting bij collega Byttebier, nog twee opmerkingen.

Artikel 9 BWHI kent de decreetgever ruime bevoegdheden toe om rechtspersonen te creëren. De afdeling Wetgeving van de Raad van State en het Arbitragehof verwijzen daar steeds naar. In een arrest van 14 mei 2003 erkent het Arbitragehof dat verwijzen naar categorieën van vennootschappen in het Wetboek van Vennootschappen een meerwaarde kan bieden voor publiekrechtelijk vormgegeven rechtspersonen.

In het ontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid en het ontwerp van decreet betreffende publiek-private samenwerking (PPS) wordt tweemaal een andere terminologie (andere voorwaarden) gebruikt om te bepalen dat IVA's en EVA's op hun beurt rechtspersonen kunnen oprichten. Zulks moet worden vermeden. Daarvoor zijn oplossingen denkbaar. Men kan hetzij in het ontwerp van kaderdecreet de terminologie meteen aanpassen, hetzij in het ontwerp van decreet betreffende PPS met wijzigingsbepalingen werken in plaats van autonome bepalingen te hanteren. Die wijzigingsbepalingen betreffen in dat geval het ontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid.

6. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers

Mevrouw Mieke Van Hecke : Zowel dit kaderdecreet als het ontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden worden een kaderdecreet genoemd. Artikel 10 bevat echter een opsomming van bepalingen die van toepassing zijn op de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, terwijl die agentschappen bij decreet moeten worden opgericht. De decreetgever belooft dus gewoon de opgesomde bepalingen te volgen in zijn oprichtingsdecreten. In welke mate kan de decreetgever afwijken van die bepalingen bij de oprichting van een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid ?

Professor Kaat Leus : Om stringente regels op te leggen, is een bijzonder decreet nodig, maar in deze mogelijkheid is niet voorzien. Dit ontwerp van kaderdecreet bevat evenwel een aantal regels die moeten worden nageleefd. Mocht de decreetgever er in een specifiek geval van willen afwijken, dan moet hij dat tegenover het Vlaams Parlement verantwoorden. Afwijkingen moeten echter, wanneer daar redenen voor zijn, mogelijk blijven. In die zin is typedwang te relativiseren.

Professor Koen Byttebier : In tegenstelling tot de bijzondere wetten op federaal niveau is er geen hiërarchie tussen de decreten, waardoor zogenaamde kaderdecreten een grotere of andere rechtskracht dan andere decreten zouden hebben. Het probleem dat mevrouw Van Hecke aanhaalt, rijst derhalve voor elk oprichtingsdecreet, ook deze die bijvoorbeeld voorzien in de inrichting van een publiekrechtelijk of privaatrechtelijk vormgegeven EVA. Men kan afwijken van het kaderdecreet, maar de decreetgever doet er goed aan zulks duidelijk te motiveren, onder meer met het oog op de rechtszekerheid. Het Vlaams Parlement zal samen met de uitvoerende macht moeten waken over de coherentie. Het model moet gerespecteerd worden. Het constitutionele recht bevat evenwel geen systeem van juridische controle dat zou kunnen waarborgen dat in de latere oprichtingsdecreten niet van de bepalingen van het kaderdecreet zou kunnen worden afgeweken, gezien het algemene principe dat de latere wet van de eerdere kan afwijken.

Mevrouw Mieke Van Hecke : Zou men het kaderdecreet niet beter baseren op een duidelijke omschrijving van de te volgen bepalingen en de uitzonderingen in de uitvoeringsbepalingen opnemen ?

Professor Kaat Leus : Het is aan het Vlaams Parlement om daarop toe te zien.

7. Uiteenzetting door de heer Erik Portugaels, voorzitter van het Netwerk voor Managementvaardigheden in de Openbare Vlaamse Instellingen (MOVI)

De heer Erik Portugaels : MOVI is een managementnetwerk binnen de Vlaamse Openbare Instellingen dat bestaat sedert 1993. Een netwerk en kenniscentrum voor alle 31 VOI's, kortom nagenoeg alle Vlaamse openbare instellingen die in werkgroepen per afgelijnd thema ervaringen en knowhow uitwisselen en constructieve voorstellen formuleren. Het managementcomité van MOVI (de leidinggevende ambtenaren) vergadert maandelijks over de belangrijke thema's van Beter Bestuurlijk Beleid en heeft verscheidende voorstellen gedaan aan de regering die werden aanvaard. MOVI organiseert jaarlijks een colloquium waaruit eveneens voorstellen voor de regering resulteren, bijvoorbeeld 'Management van contracten en contractmanagement', waaruit een afgerond dossier over beheersovereenkomsten in de nieuwe agentschappen werd gedistilleerd. Het thema voor 2003 was 'HR, sleutel voor een beter bestuur'.

We hebben nauw samengewerkt met het ministerie en het college van secretarissen-generaal om een aantal amendementen in te dienen op het voorliggende ontwerp van kaderdecreet. Wij gaan volledig akkoord met het ontwerp van kaderdecreet en de regeringsamendementen erop. MOVI heeft zich verzet tegen een strikte scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Het departement, de IVA's en de EVA's moeten samenwerken in de beleidsraad en de instellingen leveren alleszins operationele beleidsvoorbereiding.

Wij zijn eveneens voorstander van IVA's met rechtspersoonlijkheid. De instellingen van categorie A (VMM, OVAM) die functioneren volgens de wet van 16 maart 1954, zouden het moeilijk hebben gehad zonder rechtspersoonlijkheid.

8. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker

Mevrouw Mieke Van Hecke : Het is een waar genoegen van een van de sprekers te mogen vernemen dat er nog regeringsamendementen op komst zijn.

Waarom komt MOVI op voor de IVA's met rechtspersoonlijkheid ? De SERV is immers van oordeel

dat een aantal van de doorgelichte organisaties EVA's moeten worden.

De heer Erik Portugaels : MOVI sluit zich aan bij de voorstellen van de SERV over de EVA's. Inzake de IVA's met rechtspersoonlijkheid hebben wij uitsluitend gepleit voor de mogelijkheid, los van wie dat moet worden. Wij hebben nooit voorgesteld welke agentschappen die vorm moesten krijgen. Wij spreken ons ook thans uit voor een concrete indeling in categorieën. Een duidelijke indeling in categorieën is onontbeerlijk voor een beter bestuurlijk beleid. Die zal er in de toekomst moeten komen, evenals een indeling van de topambtenaren in een mandaatsysteem conform deze categorieën.

Mevrouw Mieke Van Hecke : Welke winst levert de invoering van een categorie tussen IVA en EVA op ? Ik begrijp dat men voor opdrachten die direct aansluiten bij de verantwoordelijkheid van een minister voor een IVA kiest en voor afgesloten gehele voor een flexibeler EVA, maar waar is een IVA met rechtspersoonlijkheid goed voor ? Als men vindt dat men in een bepaald geval niet flexibel genoeg kan werken met een IVA, kan men toch beter meteen voor een EVA opteren ?

De heer Erik Portugaels : De wet van 16 maart 1954 voerde een duidelijke indeling in. De indeling IVA/EVA is daaraan analoog. Onze redenering gaat daar eenvoudig op voort. Het kan nuttig zijn, bijvoorbeeld in het geval van een maatschappij als OVAM, dat men de minister vrijwaart van de voortdurende bedreiging met rechtsgedingen en dagvaardingen. In dat geval kan rechtspersoonlijkheid een goed instrument zijn en dat heeft ook gewerkt sinds 1954. Wij vinden dat die mogelijkheid ook vandaag moet gehandhaafd blijven. De Raad van State onderschreef trouwens die opportuniteit.

De voorzitter : Ik dank de aanwezige sprekers voor hun medewerking aan deze hoorzitting.

II. Vergadering van 17 juni 2003

9. Uiteenzetting door de heren Christoph Vandenbulcke en Chris Herreman, vertegenwoordigers van de CCOD, de heer Richard De Winter, vertegenwoordiger van de ACOD, en de heer Jos Mermans, vertegenwoordiger van het VSOA

De heer Christoph Vandenbulcke : De commissieleden kregen gisteren reeds een uitvoerige toelichting over de technische aspecten van het kaderdecreet. Die aspecten zal ik dan ook niet meer aan-

snijden. Ik zal mij beperken tot het aanhalen van onze voornaamste bekommernissen.

Op het Sectorcomité XVIII hebben wij het ontwerp van kaderdecreet en de bijhorende amendementen reeds kunnen bespreken. Wij kregen nochtans enkel inzage in de artikelen die voor onderhandeling vatbaar waren, terwijl het kaderdecreet slechts één van de bouwstenen is van de hervorming van het overheidsapparaat. Het kan dan ook niet worden losgekoppeld van het comptabiliteitsdecreet, het decreet tot regeling van strategische adviesraden, het Raamstatuut en de verschillende oprichtings- en omvormingsdecreten.

Soms wordt syndicale organisaties aangewreven nogal behoudsgezind te zijn en koudwatervrees te hebben bij alles wat neigt naar hervorming en vernieuwing. Dat is zeer ten onrechte, aangezien we niet gekant zijn tegen een opdeling in 13 homogene beleidsdomeinen. We zijn ook voorstanders van de één-op-éénrelatie tussen een beleidsdomein en een minister. Deugdelijk bestuur op basis van openheid, integriteit en verantwoordelijkheid juichen we zeker toe. Bestuurlijke vernieuwing is niet bij voorbaat slecht, want een organisatie die stilstaat zal erop achteruit gaan.

Wij hebben wel problemen met een aantal andere fenomenen, zoals de opeenvolging van hervormingen en veranderingsprocessen zonder de zaken af te werken of te evalueren, waarbij de meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie voor de actoren en de burger onduidelijk is. In deze operatie lijkt het invullen van topfuncties soms belangrijker dan het verzekeren van de continuïteit en de rechtszekerheid. De vele wijzigingen die reeds aangebracht zijn, al dan niet als gevolg van het nodige lobbywerk, en de vele onvolmaaktheden wijzen op een haastige en slordige werkwijze bij het maken van dit decreet. Wij kunnen ons moeilijk van de indruk ontdoen dat structuren en ingenieuze tekeningen belangrijker zijn dan de mensen zelf. Het zal de commissieleden enigszins verbazen, maar de term 'primaat van de politiek' wekt bij ons stilaan enige weerstand op. Wij willen de democratische rechtsregels niet ontkennen, maar in de teksten is de term onredelijk veel aanwezig. Men zou de indruk krijgen dat ook de rechtstreekse ministerverkiezing reeds een feit is. Wij stellen daar tegenover dat de overheid gehouden is aan het continuïteitsprincipe, en rechtszekerheid verschuldigd is.

Inzake protocol 177.533 wil ik enkele punten vermelden. Ondanks de principeverklaring in het intersectoraal akkoord was er blijkbaar geen plaats in het ontwerp van kaderdecreet om de primauteit

van de statutaire tewerkstelling te verankeren. De globale arbeidsmarkt kreeg wel een plaats in het ontwerp van kaderdecreet. Toen het duidelijk werd dat er gekozen zou worden om slechts een minimum aantal EVA's te behouden, hebben wij aangedrongen om ook voor de IVA's rechtspersoonlijkheid te creëren. Dat is nodig om de operationele autonomie te vrijwaren. Ondertussen is aan deze redenering gedeeltelijk tegemoet gekomen. Er was evenmin plaats voor een regeling voor de overgang van het personeel en het eventuele behoud van rechten hierbij, noch voor een terugkeeroptie bij de detachering naar privaatrechtelijke EVA's. Over de opheffingsbepalingen konden wij geen uitspraken doen, daar wij de inhoud van het comptabiliteitsdecreet nog niet kenden.

Beheersovereenkomsten nemen een prominente plaats in in het proces van aansturing en controle. Gisteren nog werd door een van de sprekers een open vraag gesteld over het vermogen tot aansturen van de administratie.

Wij willen zeer graag betrokken worden bij het opstellen van de beheersovereenkomsten en verwijzen hierbij bijvoorbeeld naar de EFI-regeling die in de private sector gangbaar is. Om de factoren operationele autonomie, responsabilisering, sturing en controle ten volle te laten spelen, zal een kwaliteitsvolle beheersovereenkomst zeker noodzakelijk zijn.

Hoewel het kerntakendebat belangrijk is, zal ik er niet verder op ingaan, aangezien wij bij deze problematiek niet betrokken zijn.

Een ander probleem is dat bepaalde verzelfstandigde agentschappen buiten de hervormingsprocedure om tot beter bestuurlijk beleid te komen, zijn gevallen. Wij hebben graag snel duidelijkheid over wat er met deze entiteiten zal gebeuren. Hierbij denk ik aan het gemeenschapsonderwijs en het UZ Gent.

Een blijvend en terugkerend probleem is dat het ontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid niet los kan worden gezien van de andere kaderdecreten, het Raamstatuut en de verschillende oprichtings- en omvormingsdecreten. Momenteel is dat voor ons nog erg onduidelijk.

De continuïteit verzekeren met legislatuurgebonden mandaten lijkt ons geen goed idee. Wij zitten niet te wachten op de invoering van Amerikaanse toestanden waarbij de rechtszekerheid van het personeel op de laatste plaats komt. Blijkbaar heeft het opstellen van de criteria voor het oprichten van EVA's en IVA's toch niet geleid tot het toepassen van enige logica. Ik verwijs hierbij naar Kind en

Gezin, het IWT en andere instellingen waar de SERV gisteren al naar verwees in dezelfde context.

Wij vrezen ook voor een sluipende privatisering via PPS, privaatrechtelijke EVA's en een volledige afbouw van het ambtenarenstatuut. Wij willen nogmaals de ongebreidelde vernieuwingsdrang op de korrel nemen. Als de noodzakelijkheid en het nut niet duidelijk zijn voor diegenen die de verandering moeten waarmaken, wordt het bijzonder moeilijk om deze operaties succesvol te kunnen afronden. Nu reeds moeten we vaststellen dat sommigen ongeduldig worden en de besluitvorming niet kunnen afwachten. Wat zal er gebeuren als duidelijk wordt dat de opgelegde timing niet zal worden gehaald? Ik verwijs bijvoorbeeld naar de voorafnames die gebeurd zijn bij de omvorming van de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen naar de POM's en naar het Huis van de Vlaamse Economie.

Gisteren werden ook de amendementen aangehaald die op 21 februari door de Vlaamse regering werden goedgekeurd en die zijn voorgelegd aan het sectorcomité. Wij kunnen dan ook niet voorbijgaan aan een aantal elementen, zoals de mogelijkheid om een adjunct met de verwarrende titel 'algemeen directeur' aan te stellen en de toevoeging van artikel 39, waarmee enerzijds de aanduiding van de topfunctie wordt geregeld en een vangnet wordt gecreëerd voor sommige leidinggevendenden die niet worden aangewezen in een mandaat. Voor ons is het onduidelijk wat de criteria zijn voor het al dan niet toevoegen van een dergelijke adjunct. Ik wijs nogmaals op het mogelijke gevaar van het ontstaan van een vacuüm en het ontbreken van een regeling die het behoud van rechten voor alle personeelscategorieën moet voorzien bij deze overgang. Het lijkt ons eerder twijfelachtig dat het voorzien van vangnetten budgettair neutraal zou zijn.

Ik zou graag even willen terugkomen op de kritische succesfactoren om van het BBB iets te maken. Wij vragen een absolute bevestiging van het principe van de statutaire tewerkstelling, behoud van rechten voor alle personeelscategorieën in alle omstandigheden en beheersovereenkomsten die kunnen worden opgesteld en opgevolgd met betrokkenheid van de syndicale organisaties. Verder willen we niet dat er een vacuüm zou ontstaan tussen de decreten, zodat de samenhang gegarandeerd wordt. Inzake voorbereiding en communicatie moeten we vaststellen dat slechts 3 van de 13 veranderingsmanagers de moeite hebben genomen om ons een korte stand van zaken te geven. Een goede doorstroom van informatie kan enkel bijdragen tot het creëren van een groter draagvlak. Tot nu toe leeft bij de personeelsleden de indruk dat

alles heimelijk en boven hun hoofden wordt gepland, wat niet bevorderlijk is voor de motivatie en de goede werking van de diensten.

De heer Richard De Winter : De ACOD wijst het voorgestelde reorganisatieproces van de Vlaamse overheidsdiensten niet af. Wij zijn van oordeel dat de opdeling in 13 beleidsdomeinen en het bijhorende reorganisatieproces enkel kan leiden tot een grotere transparantie voor de gebruiker van de openbare diensten. Dat dit pas nu gebeurt, heeft te maken met het leggen van politieke accenten.

Wat betreft het ontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, zouden wij willen stellen dat de scheiding tussen enerzijds de beleidsvoorbereiding en anderzijds de beleidsuitvoering een meerwaarde kan inhouden. Die scheiding zou ervoor kunnen zorgen dat de ongezonde concurrentie die vandaag bestaat tussen bepaalde overheidsdiensten wordt geneutraliseerd. Eén van de voorbeelden die ik kan geven, handelt over de bevaarbare waterwegen, waarvoor zowel het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap als de Dienst voor de Scheepvaart bevoegd zijn. Nu en dan ontstond tussen beide diensten een concurrentiestrijd waarmee de gebruiker niet is gediend. Orde op zaken stellen en kiezen voor homogene bevoegdheidspakketten zou dus zeker een goede zaak zijn.

Waar het ons als vakorganisatie voornamelijk om gaat, is het vrijwaren van de rechten van de personeelsleden. Door de herstructurering zullen leden van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap overgaan naar interne of externe verzelfstandigde agentschappen. Vanuit de Vlaamse Openbare Instellingen zullen personeelsleden overgaan naar IVA's, EVA's of één van de 13 ministeries. Dat veroorzaakt enige onzekerheid onder de personeelsleden, aangezien zij niet weten wat hun toekomstige werkplaats zal worden.

Verder vraagt men zich ook af wat er gebeurt met de anciënniteit, de vergoedingen, de toelagen, de aanspraken op bevordering, de resultaten van examens, en de voordelen van een sociale dienst. Op die vragen kan men vandaag nog geen concreet antwoord geven. Om de druk van de ketel te nemen, hebben we die vragen tijdens de onderhandelingen in het sectorcomité XVIII gesteld. De Vlaamse overheid heeft een aantal toezeggingen gedaan, namelijk dat personeelsleden die worden overgedragen hun graad, bezoldiging, administratieve en geldelijke anciënniteit, toelagen, premies en andere voordelen en hun rechten inzake bevordering behouden. Dat is positief nieuws. We hebben voorgesteld om dat principe te verankeren in

het ontwerp van kaderdecreet. De Vlaamse overheid wil die toezegging evenwel linken aan elk wijzigings- en oprichtingsdecreet van de IVA's en EVA's. Ons voorstel om het principe in te schrijven in het ontwerp, heeft de verdienste dat er maar één keer moet worden onderhandeld in het bevoegde sectorcomité. Als men al die garanties steeds weer gaat inschrijven in wijzigings- en oprichtingsdecreten, moet men daarover telkens opnieuw onderhandelen. Dat betekent tijdverlies en meer werk voor de Vlaamse overheid. Ons voorstel behoedt de Vlaamse regering voor te veel werk, en maakt het personeel duidelijk dat hun rechten worden gewaarborgd.

De heer Jos Mermans : De operatie 'Beter Bestuurlijk Beleid' is een zeer ambitieus plan. Men probeert het hele Vlaamse overheidsapparaat volledig te reorganiseren. Momenteel bestaat de Vlaamse overheid uit een ministerie met 7 departementen, Vlaamse Openbare Instellingen (VOI's), Vlaamse Wetenschappelijke Instellingen (VWI's) en Diensten Autonoom Bestuur (DAB's). In totaal zijn er 67 entiteiten. In de nieuwe organisatie zijn er 69 entiteiten. Het is zeer moeilijk om aan het personeel uit te leggen wat daarvan de voordelen zijn.

We ontkennen niet dat de meerwaarde van het project 'Beter Bestuurlijk Beleid' in het operationele ligt, maar sinds november heeft men daar een nieuw credo aan vastgeknoopt, namelijk budgetneutraliteit. De hele operatie mag niets meer kosten. Het is evenwel een feit dat een dergelijke grootschalige operatie niet niets kan kosten. De vraag is bijgevolg niet of de operatie meer geld zal kosten, maar hoeveel ze zal kosten. De syndicale organisaties vrezen dat een gedeelte van de reorganisatie zal worden gefinancierd op kosten van de personeelsbudgetten.

De Vlaamse administratie behoort tot de meest vooruitstrevende administraties, zeker in België. Dat is het resultaat van de reorganisaties en afslankingsprocedures van de laatste tien jaar. De samendrukbaarheid van het Vlaamse overheidsapparaat is vrij beperkt geworden, omdat men zeer efficiënt werkt. Links of rechts kunnen nog een aantal diensten efficiënter worden gemaakt, maar voor operationele, continue of semi-continue diensten (de dienst Water- of Zeewezen) is het zeer moeilijk haalbaar om nog een verdere reorganisatie door te voeren zonder dat de dienstverlening in het gedrang komt. Is het niet mogelijk om klare wijn te schenken en effectief meer budgetten ter beschikking te stellen ?

Een dergelijke grootschalige en ambitieuze operatie moet rekening houden met het menselijke kapitaal : hoe voelen de mensen zich daarbij ? De communicatie van de hele operatie naar het personeel toe is ondermaats : het personeelsblad 'Goedendag', de website en aparte publicaties zoals het 'Bijblijfblad' bewieroken de operatie. Voor het personeel is dat echter niet geloofwaardig.

We hebben nog maar contact gehad met 3 van de 13 veranderingsmanagers die het traject moeten begeleiden. Daarom heb ik zelf contact opgenomen met de andere veranderingsmanagers en de communicatieverantwoordelijken. Van drie van hen heb ik antwoord gekregen : één antwoord was volledig correct ; een communicatiemanager verwees ons door naar de veranderingsmanager, die echter tot 27 juni met vakantie was, en ook een andere communicatieverantwoordelijke antwoordde dat we de vraag niet aan hem, maar aan de veranderingsmanager moesten stellen. Als we met een dergelijke onwil worden geconfronteerd, is het logisch dat het personeel niet meer weet wat het ervan moet denken.

In het kader van het Raamstatuut wordt een managementcode ingevoerd. Die zal de leidinggeven- den een zeer grote operationele autonomie verlenen, wat het risico oplevert dat 69 baronieën gaan ontstaan. Het primaat van de politiek als algemeen principe van een beter bestuurlijk beleid komt dan in gevaar. Wij pleiten ervoor dat voorzorgsmaatregelen worden opgenomen in het ontwerp van kaderdecreet.

Het nieuwe beloningsbeleid heeft al een heel traject afgelegd. De minister-president en de minister van Ambtenarenzaken hebben gelukkig tijdig ingezien dat zij meer dan één brug te ver gingen. Momenteel is er een akkoord tussen de regering en de vakbonden, maar de huidige Vlaamse regering kan natuurlijk de volgende niet binden. Toch is het geldelijke statuut erg belangrijk voor het personeel en daarom willen de vakbonden graag de hele tijd betrokken blijven bij de operatie, op welke manier dan ook.

10. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers

De heer Luc Van den Brande : Ik stel vast dat de vakbonden geen statische houding aannemen, maar zich openstellen voor verandering, voorzover die een toegevoegde waarde heeft. Men sluit zich in mindere of meerdere mate aan bij de basisprincipes van de hervorming. Ik heb echter van geen van de vakbondsvertegenwoordigers gehoord wat

nu die essentiële verbetering is die het ontwerp zou opleveren. Welke kwalitatieve sprong voorwaarts mogen wij van het ontwerp van kaderdecreet verwachten ? Is dit ontwerp volgens de vakbonden echt nodig om fundamentele mankementen te verhelpen of zegt men veeleer "baat het niet, dan schaadt het niet" ? Hoe staat men tegenover het volmachtdecreet, waarbij er in wezen voor elke invulling, dat wil zeggen voor ten minste 36 instellingen, een afzonderlijk decreet komt ?

De heer Mark Van der Poorten : In de vorige organisatiestructuur, de matrix, bleef er een horizontaal verband, bijvoorbeeld voor het personeelsbeleid. Hebben de vakbonden niet de indruk dat de één-op-éénrelatie, hoe verdedigbaar ook, tot een verkokering van het systeem zal leiden ? Hoe kunnen gemeenschappelijke principes instandgehouden worden ?

De heer Richard De Winter : Ik heb tijdens mijn uiteenzetting gewezen op de redenen waarom het ACOD niet negatief staat tegenover het ontwerp van kaderdecreet. Het huidige overheidslandschap lijkt te veel op patchwork. Beleidsvoorbereiding en -uitvoering lopen door elkaar, ministeriële departementen doen beide, wat ongezonde concurrentie mogelijk maakt. Voortaan worden homogene bevoegdheidspakketten mogelijk. Er komen 13 beleidsvoorbereidende ministeries en de IVA's en de EVA's zullen voor de uitvoering zorgen. Wij juichen die verduidelijking toe.

Van volmachten zijn wij niet bang. Eens de operatie is opgestart, moet een bepaald tijdschema worden gevolgd. Aan het eind daarvan heeft het Vlaams Parlement het laatste woord voor de bekrachtiging.

De heer Van der Poorten waarschuwt voor het gevaar van diversificatie als gevolg van de beheersovereenkomsten. De vakbond zou dan in gespreide slagorde moeten aantreden en het gelijkheidsbeginsel zou ophouden te bestaan. Wij vinden het evenwel een stap in de goede richting en een verdienste van dit ontwerp dat men een aanzet geeft tot een Raamstatuut voor de hele publieke sector (op enkele uitzonderingen na), terwijl er juist nu uiteenlopende statuten bestaan. Dat kan ook voor de ambtenaar een meerwaarde betekenen.

De heer Chris Herreman : Ook wij vinden het goed dat de nieuwe organisatiestructuur de bestaande overlappingsen oplost. De één-op-éénrelatie is een verbetering. Alleen is een aantal horizontale verbanden nog niet duidelijk, zoals bijvoorbeeld personeelsaangelegenheden. Het raamstatuut moet

duidelijk maken binnen welke krijtlijnen men over de 13 ministeries en de agentschappen heen toch tot een eenvormig personeelsstatuut wenst te komen, dat dan in de beheersovereenkomsten wordt vastgelegd. Wij zijn op zich niet tegen responsabilisering, maar dan wel op basis van voor iedereen aanvaardbare principes. Wel moet het mogelijk blijven om, zoals vandaag, voor specifieke domeinen afzonderlijke regelingen te treffen. Meer verantwoordelijkheid is goed, maar er moet wel een rem blijven bestaan, zowel politiek als syndicaal, als men merkt dat tegen de geest van het statuut wordt ingegaan.

Ik denk dat dit perspectieven biedt. Men dient er wel over te waken dat dit kan op basis van moderne managementprincipes. Men mag echter niet verwachten dat de plannen van de ene dag op de andere kunnen worden gerealiseerd. We zullen constructief meewerken aan een personeelsbeleid op maat, zij het binnen bepaalde beperkingen.

De heer Mark Van der Poorten : Ik vrees dat we nu in een verkokering terecht zullen komen, terwijl we in het administratieve en bestuurlijke landschap meer nood hebben aan een geïntegreerde en gecoördineerde benadering. Ik dacht dat de vakbonden dat hadden bepleit om zo een hoge prestatie te realiseren. Nu lijkt men de noodzakelijke verbindingen door te knippen. Dat verbaast me.

De heer Jos Mermans : Op korte termijn is de vrees van de heer Van der Poorten ongegrond. Op lange termijn dreigen we wel te evolueren naar een verregaande versnippering inzake de rechtspositie van het personeel en naar een grotere autonomie. De arbeidsomstandigheden kunnen erg verschillen. Eventueel kan men een intern concurrentiële arbeidsmarkt creëren.

Veel zal afhangen van de inhoud en de opvolging van het raamstatuut. De onderhandelingen daarover beginnen in september, en wij zullen daarin onze rol spelen.

De heer Luc Van den Brande : Uit de toelichting en uit de nota's heb ik begrepen dat u hoopt dat de zaken op een adequate manier worden uitgevoerd, maar dat u daar toch niet erg gerust in bent. Ik verwijs vooral naar de bedenkingen van de CCOD en de VSOA.

De heer Christoph Vandenbulcke : Onze vragen hebben inderdaad vooral te maken met de samenhang tussen onder meer de drie kaderdecreten en het raamstatuut. Wij vrezen dat de zaken in een aantal schijfjes zullen worden onderverdeeld, waar-

van men veronderstelt dat wij ze zullen aanvaarden. Een aantal zaken die voor ons belangrijk zijn, bijvoorbeeld de rechtszekerheid van het personeel, worden evenwel verschoven naar een later moment. In een dergelijke gang van zaken kan een vakbond niet gerust zijn.

Er zijn ook enkele belangrijke onbekenden, onder meer de Management Ondersteunende Diensten (MOD's). De heer Van der Poorten had het over de horizontale verbanden zoals personeelszaken en informatica. Die zouden in een MOD kunnen terechtkomen. Het is echter voor niemand duidelijk of dit alles zal terechtkomen op het niveau van het beleidsdomein of in één van de entiteiten.

De versplintering waarbij verschillende arbeidsomstandigheden zouden ontstaan, lijkt ons niet positief. We wensen immers voor een deel terug te vallen op de goede werking van de interne arbeidsmarkt, waarbij personeelsleden de overstap kunnen maken van een departement naar een IVA of EVA.

Voor de VOI's bestaat er op dit ogenblik een sokkel, het stambesluit, met daarboven het instellings-specifiek besluit, het ISB. Ik denk dat we in een gelijkaardig scenario terecht zullen komen. Sommige bepalingen zullen worden opgenomen in het Raamstatuut, andere in het arbeidsreglement.

De heer Luc Van den Brande : Ik begrijp dat u veel nadruk legt op het statutair tewerkstellingsverband, niet alleen principieel, maar ook omwille van de continuïteit en het goede functioneren van de dienst. Het primaat van de politiek is door de politieke wisselingen een discontinu element. Hoe staat u dan tegenover de spectaculaire stijging van het aantal contractuelen in de administratie gedurende de laatste drie jaar ? Er zijn nu al 13 departementen en meer dan 60 IVA's en EVA's met twee verschillende rechtsvormen. Daarnaast zijn er instellingen met een eigen statuut dat erg dicht aanleunt bij private statuten. Hoe moet dit alles volgens u samengaan ? Zal dit een goede invloed hebben op de sfeer en de functionaliteit van de administratie ?

De heer Chris Herreman : De stijging van het aantal contractuelen zint ons niet. Deze evolutie heeft te maken met een aantal regeringsbeslissingen. In het midden van de jaren 90 heeft men aan het personeel gevraagd om personeelsplannen op te maken waarin de kerntaken van de overheid beter werden afgebakend. Die opdracht is jammer genoeg nog steeds niet af.

Er was een uitstapregeling die liep tot een bepaalde termijn. Door middel van deze personeelsplannen kon men de personeelsleden immers eenmalig de kans geven om uit te stappen. Vermits de personeelsplannen nog niet klaar waren, heeft de Vlaamse regering in november 2001 evenwel een beslissing moeten nemen om te voorkomen dat de uitstapmogelijkheid een recht werd. De afdelingshoofden hadden die opdracht al lang moeten uitvoeren. Dit is een onrechtstreeks gevolg van de stijging van het aantal contractuelen.

De laatste jaren zijn er ook de gespecialiseerde contractuelen van een hoger niveau aangeworven. Dat fenomeen bestaat niet alleen bij de Vlaamse overheid. Wij nemen aan dat er daarvoor misschien wel argumenten te vinden zijn. Nochtans kan men op basis van een bepaalde kwalificatie zowel statutair als contractueel personeel in dienst nemen. Er is geen groot verschil meer tussen een selectie via Selor of een selectie via externe selectiekantoren.

Binnen de Vlaamse overheid zijn er nog maar weinig personeelsplannen die zowel door de bevoegde minister als door de minister van Ambtenarenzaken zijn goedgekeurd. Wij hadden gewenst dat die oefening al veel verder gevorderd was. Nu vrezen we voor een nieuw uitstel naar aanleiding van het streven naar een beter bestuurlijk beleid. De toekomstige hoofden van de agentschappen zullen binnen hun agentschap opnieuw personeelsplannen moeten opmaken.

De heer Luc Van den Brande : Een patchwork kan mooi zijn, maar ik vraag me af wat het verschil is tussen een patchwork met 67 dan wel met 69 lapjes.

De heer Richard De Winter : Dat hangt af van de kleuren die men gebruikt...

De voorzitter : Vandaag hebben we het vooral gehad over het ontwerp van kaderdecreet. Veel van de kritieken betreffen echter de besluiten die nog zullen volgen. Ik vraag me af of de drie organisaties nog specifieke amenderingsvoorstellen hebben voor dit kaderdecreet, behalve die over de verworvenheden van het personeel. Ik vraag me bijvoorbeeld af of er amenderingsvoorstellen zijn bij de homogene beleidsstructuren, bij de oprichting van IVA's of EVA's met of zonder rechtspersoonlijkheid of bij het sluiten van beheersovereenkomsten. Dat is het doel van de werkzaamheden in deze commissie.

De heer Richard De Winter : Het ontwerp van decreet was ooit een voorontwerp en heeft al een lange weg afgelegd. De ACOD heeft geen moeite

met de homogene bevoegdheidspakketten, noch met de IVA's en de EVA's. De nog af te sluiten beheersovereenkomsten zullen nog het onderwerp uitmaken van een meer gedetailleerde discussie. Op dit ogenblik liggen echter enkel de krachtlijnen daarvoor vast. Ik hoop dat de vakorganisaties bij deze discussies zullen worden betrokken.

De heer Christoph Vandenbulcke : In onze uiteenzetting kwam duidelijk naar voor dat wij geen vragende partij zijn voor de zoveelste verregaande hervormingsoperatie, maar dat we ook een aantal voordelen zagen. Zo werden de één-op-éénrelatie en de homogene beleidsdomeinen vermeld als positieve punten. Wij zijn niet tegen de invoering van EVA's en IVA's, maar het is wel opvallend dat het aantal EVA's tussen de initiële plannen en het voorliggend decreet sterk in aantal is afgenomen. Naar de redenen daarvoor heeft men het raden.

Wij zijn niet tegen het invoeren van beheersovereenkomsten, maar ik heb duidelijk verwezen naar de private sector, waar een mechanisme is ontstaan dat dergelijke financiële stromen ook met de syndicale organisaties bespreekbaar maakt. Dat is een mechanisme dat ook in de openbare sector moet worden opgestart. Gisteren hebben enkele sprekers ook vermeld dat de kwaliteit van de overeenkomsten onderhevig zal zijn aan een groeiprocess. Ik kan aannemen dat de eerste beheersovereenkomsten niet perfect zullen zijn. De vakbonden kunnen dus wel degelijk een nuttige rol spelen in deze aangelegenheid.

De heer Jos Mermans : Een dergelijke operatie, die probeert het overheidsapparaat transparanter te maken, is zeker onze steun waard. Zoals het kaderdecreet nu voorligt, moeten wij wel waakzaam blijven, maar wij verwachten dat deze hervorming tot een goed einde zal worden gebracht.

De heer Luc Van Den Brande : Ik richt me tot de minister in aanwezigheid van de vertegenwoordigers van de bonden. Ik neem aan dat u ermee akkoord gaat dat u de 36 ontwerpen van opvolgingsdecreet aan de commissie zal voorleggen vooraleer wij een eindoordeel uitspreken over het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid ?

Minister Paul Van Grembergen : De 36 ontwerpen zullen niet vooraf worden neergelegd.

De heer Luc Van Den Brande : Dat is een merkwaardige verklaring die mij sterk ontgoochelt.

Ik zou graag weten hoe de bonden tegenover een andere aangelegenheid staan. In de formateursnota vind ik een interessante zin : "Met de tijdspaarrekening verkrijgen alle werknemers en ambtenaren

de mogelijkheid om hun eigen loopbaan uit te tekenen en zo hun arbeid en vrije tijd beter op elkaar af te stemmen". Dit heeft te maken met bestuurlijk beleid, aangezien het statuut van 1994 bepaalt dat we het APKB tot een strikt minimum herleid hebben. We wilden een eigen Vlaams ambtelijk statuut, dat zou steunen op een aantal principes zoals een grotere responsabilisering, verantwoordelijkheid en verantwoording, betere en geëigende verloning en een vermindering van 10 percent van het aantal ambtenaren.

Als men dit leest in de formateursnota, betekent dat ofwel dat het APKB opnieuw een aantal essentiële dingen zal inhouden die te maken hebben met het ambtelijk statuut, ofwel is er een grote overeenstemming om het APKB als geraamte te behouden, zodat we loopbaan, vrije tijd en gezin beter op elkaar kunnen afstemmen.

De heer Richard De Winter : Wat het tijdskrediet betreft, moet ik zeer duidelijk stellen dat ACOD daar niet voor te vinden is. Dat werd ook reeds vermeld in de voorbesprekingen, toen het Raamstatuut werd behandeld. Wij zijn geen voorstander van een omwisseling van vakantiedagen, het opsparen van centen en overuren en andere fenomenen. Voorzover ik weet is een verdere wijziging van het APKB door de federale regering vandaag niet aan de orde. In de wandelgangen hebben wij wel het gerucht opgevangen dat het APKB zou worden opgedoekt door een wijziging van de bijzondere wet.

De heer Chris Herreman : De discussie over de kwaliteit van de relatie tussen gezin en werk is brandend actueel, dus dit zou ook het geval moeten zijn binnen de openbare diensten. Praktisch regelt men dit door middel van korfbesluiten, waaruit elke overheid naar eigen inzicht kan putten. Zo verwijst ik naar het verschil dat bestaat tussen het vaderschapsverlof op Vlaams en federaal niveau. Wij vernemen dat de minister bereid is dat in de CAO te regelen. In dergelijke zaken moet men de evolutie volgen en niet wachten op het federale niveau. Men zou aan de ambtenaar een aanbod kunnen doen om zelf te beslissen op welk ogenblik in zijn loopbaan hij een bepaald soort krediet aanspreekt. Ik hoop dat de Vlaamse overheid in deze zaak creatief en innoverend te werk zal gaan.

De heer Mark Van der Poorten : Ik wens even terug te komen op de ordening van de IVA's en de EVA's. We hebben kunnen vernemen dat de syndicale organisaties geen moeite hebben met het principe van de verzelfstandiging. Vorig jaar heeft de minister tijdens een gedachtewisseling duidelijk gesteld dat er voorrang diende te worden verleend

aan intern verzelfstandigde agentschappen. Als ik de lijst bekijk van de VOI's en de agentschappen die intern verzelfstandigd worden, rijzen er enkele vragen. Waarom zou de Administratie van de Wegen een IVA worden zonder rechtspersoonlijkheid, terwijl de Administratie van de Waterwegen een IVA wordt met rechtspersoonlijkheid ? Hebben de syndicale organisaties daarover een advies kunnen uitbrengen ? Vindt u daar een logische samenhang in terug ?

De heer Richard De Winter : Naar mijn mening is er een samenhang in terug te vinden. Het beleid naar de wegen toe zal terug te vinden zijn in het departement, terwijl de uitvoering op het terrein terug te vinden zal zijn in de IVA. De structuur is dus doorzichtig, aangezien er een duidelijke scheiding komt tussen beleid en uitvoering.

De heer Mark Van der Poorten : Hoe kan men dit dan vergelijken met de waterwegen ?

De heer Richard De Winter : Bij de waterwegen is er een ingewikkelde geografische structuur, die een lineaire vergelijking met de wegen in de feiten onmogelijk maakt. Het is dus logisch dat er een geografisch gedifferentieerde organisatiestructuur voor de bevaarbare waterwegen wordt ontwikkeld.

11. Uiteenzetting door mevrouw Ann Demeulemeester en de heer Luk De Smet, vertegenwoordigers van de Staten-Generaal van het Middenveld

De heer Luk De Smet : De Staten-Generaal van het Middenveld heeft reeds meermaals beklemtoond hoe belangrijk een georganiseerde betrokkenheid van het maatschappelijke middenveld bij het overheidsbeleid is. Die mag zich op belangrijke terreinen niet beperken tot de beleidsvoorbereiding alleen, maar moet ook gestalte krijgen door een actieve betrokkenheid bij de beleidsuitvoering. Dat gebeurt enerzijds door formules van uitbesteding van overheidsopdrachten aan het maatschappelijke middenveld en anderzijds door betrokkenheid van het maatschappelijke middenveld bij de overheidsinstellingen die met de beleidsuitvoering worden belast. De hervorming van het Vlaamse overheidslandschap mag niet worden aangegrepen om de taken van het middenveld inzake beleidsuitvoering in te perken. Integendeel, ze moet de basis leggen voor een versterkte rol van het maatschappelijke middenveld, ook inzake de beleidsuitvoering.

De wijze waarop de hervorming van het Vlaamse overheidslandschap totnogtoe werd aangepakt, kan

bezwaarlijk als voorbeeld gelden van modern beleid, dat onder meer is gebaseerd op principes van transparantie, betrokkenheid en verantwoordingsplicht (Europees Witboek Governance, Brussel, 25 juli 2001). Voor de meeste beleidsdomeinen stellen we vast dat de betrokkenheid van het middenveld bij de voorbereiding van de hervorming beperkt is en dat er onvoldoende transparantie is : in de diverse deeldossiers is de stand van zaken in de besluitvorming zeer moeilijk te achterhalen. Verder worden de actoren regelmatig met voldongen feiten geconfronteerd, zonder enige verantwoording : de oprichting van de intern en extern verzelfstandigde agentschappen is het treffendste voorbeeld. We stellen eveneens vast dat voor de specifieke overheidsinstellingen onvoldoende ruggespraak is gehouden met de belangrijkste stakeholders, in het bijzonder het personeel, de gebruikers en de relevante maatschappelijke belangengroepen. De Staten-Generaal van het Middenveld vraagt dat de verdere operationalisering zou gebeuren met actieve betrokkenheid van de relevante organisaties van het maatschappelijke middenveld in alle fasen van de besluitvorming.

Het maatschappelijke middenveld biedt een toegevoegde waarde aan het bestuur. De principes van het ontwerp van kaderdecreet met betrekking tot de betrokkenheid van het middenveld bij het bestuur van overheidsinstellingen kunnen worden onderschreven.

De memorie van toelichting voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om het maatschappelijke middenveld bij het bestuur te betrekken. Anders dan in de initiële verklaringen wordt dat niet gekoppeld aan financiële inbreng : er wordt uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid om middenveldorganisaties bij het beleid te betrekken op basis van 'de toegevoegde waarde' die ze kunnen leveren aan de beleidsuitvoering. Dat houdt ook in dat per instelling moet worden bekeken waar het middenveld toegevoegde waarde kan leveren aan de beleidsuitvoering door betrokkenheid bij het bestuur, en dat in functie daarvan de samenstelling van de bestuursorganen wordt bepaald.

Vanuit die benadering betreurt de Staten-Generaal ten eerste dat door de Vlaamse regering werd vooruitgelopen op de verdere parlementaire discussie en de verdere dialoog met het middenveld door, zonder overleg, beslissingen te nemen over de ombouw van bestaande overheidsinstellingen tot IVA en EVA, en in het bijzonder de ombouw van bestaande Vlaamse overheidsinstellingen met een eigen raad van bestuur tot IVA's, zoals Kind & Gezin en het VFSIPH. Het gevolg is dat op belang-

rijke beleidsterreinen de rol van het maatschappelijke middenveld bij de beleidsuitvoering wordt teruggedrongen. Dat stoort des te meer omdat tot nogtoe elke motivatie ontbreekt. Antwoorden op de diverse reacties van middenveldorganisaties zijn nagenoeg uitgebleven. Dat alles geeft de indruk dat er geen enkele poging is geweest om instelling per instelling na te gaan hoe het maatschappelijke middenveld een toegevoegde waarde kan leveren aan de beleidsuitvoering. Dat is in strijd met de strekking van het ontwerp van kaderdecreet.

De Staten-Generaal vragen dat op korte termijn voor elk van de beleidsdomeinen een debat mogelijk wordt tussen de overheid en de relevante middenveldorganisaties, om te trachten tot een consensus te komen over de vormgeving van de overheidsinstellingen en de rol van het maatschappelijke middenveld daarin.

Mevrouw Ann De Meulemeester : Het ontwerp van kaderdecreet voorziet in de mogelijkheid van betrokkenheid van het middenveld bij de intern verzelfstandigde agentschappen door middel van raadgevende comités. Verder gaat het ontwerp van kaderdecreet echter niet. Alleen de memorie van toelichting geeft enige verduidelijking. Daaruit blijkt echter ook dat de Vlaamse regering de beslissing tot oprichting en in voorkomend geval tot vormgeving van het raadgevend comité volledig wil overlaten aan de individuele minister, op basis van een huishoudelijk reglement. Dat biedt dus zeer weinig juridisch houvast. De Staten-Generaal van het Middenveld vraagt uitdrukkelijk dat er ook een concreet decretaal kader komt voor de respectieve raadgevende comités, zoals dat ook wordt bepaald voor de strategische adviesraden : enerzijds een kaderregeling met een aantal generieke bepalingen voor alle raadgevende comités, als onderdeel van het ontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid en anderzijds een bijzondere regeling voor elke IVA, hetzij in de oprichtingsdecreten (voor de IVA's met rechtspersoonlijkheid), hetzij in de oprichtingsbesluiten (voor de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid).

De decretale kaderregeling moet ten minste bepalen dat in beginsel bij elke IVA een raadgevend comité wordt opgericht, waarvan alleen kan worden afgeweken als dat uitdrukkelijk wordt gemotiveerd en na overleg met het relevante maatschappelijke middenveld. Verder moet uitdrukkelijk worden bepaald dat de raadgevende comités op een evenwichtige wijze worden samengesteld uit vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld, die representatief en relevant zijn voor de betrokken sector. De minimale opdrachten van die raad-

gevende comités moeten worden verduidelijkt, ook in verhouding tot de strategische adviesraden. De decretale kaderregeling moet tevens voorzien in de verplichting advies te vragen over het ontwerp van beheerscontract en over voorstellen tot wijziging van het beheerscontract, alsook voorafgaand advies te vragen bij de jaarlijkse evaluatie door de Vlaamse regering van het beheerscontract, en in de opdracht tot opvolging van de uitvoering van het beheerscontract, met onder meer de opvolging van de kengetallen. Ook moeten er minimale regels komen inzake voorzitterschap, werking, besluitvorming, procedure van benoeming en ontslag, presentiegelden en vergoedingen van de leden en het secretariaat. Tevens moet men de verplichting opnemen dat de regering en het IVA de nodige informatie ter beschikking moeten stellen aan de adviesraad, en dat ze afwijkingen van het advies moeten motiveren aan de adviesraad.

Het decreet voorziet alleen in de mogelijkheid van raadgevende comités wanneer tot verzelfstandiging wordt overgegaan (als IVA). In bepaalde gevallen wordt niet tot verzelfstandiging overgegaan, omdat het departement onder het rechtstreekse hiërarchische gezag blijft staan van de betrokken minister. De Staten-Generaal van het Middenveld acht het aangewezen dat ook in de mogelijkheid wordt voorzien om het maatschappelijke middenveld door middel van raadgevende comités bij het departement, met een adviesfunctie aan de minister of de Vlaamse regering, te betrekken bij onderdelen van de beleidsuitvoering die niet langs verzelfstandigde agentschappen verloopt.

Artikel 20 van het ontwerp van kaderdecreet maakt de bestuurders aansprakelijk voor tekortkomingen in hun bestuur. Op advies van de Raad van State werd die aansprakelijkheidsregeling – initieel zwaarder dan deze voor privaatrechtelijke vennootschappen – beter afgestemd op die van de privaatrechtelijk vormgegeven EVA. Dat betekent echter ook dat bestuurders, in het bijzonder diegene die het maatschappelijke middenveld vertegenwoordigen in de overheidsinstellingen, ook over dezelfde waarborgen moeten kunnen beschikken als in privaatrechtelijke vennootschappen: een auditcomité dat werkt onder de raad van bestuur en een aansprakelijkheidsverzekering.

Het ontwerp van kaderdecreet schenkt veel aandacht aan de bevordering van de PPS. In de beleidsdiscussies wordt die PPS vaak eenzijdig versmald tot samenwerking met commerciële privé-actoren. Zo ontstaat ook een risico dat taken die tot op heden vooral in samenwerking met niet-commerciële actoren uit het maatschappelijke mid-

denveld werden uitgeoefend, worden geprivatiseerd en gecommercialiseerd. Dat kan leiden tot een verder terugdringen van de rol van het maatschappelijke middenveld. De Staten-Generaal van het Middenveld pleit uitdrukkelijk voor de versterking van de samenwerking tussen de overheid en het maatschappelijke middenveld, met andere woorden voor meer publiek-maatschappelijke samenwerking (PMS), waarbij het maatschappelijke middenveld ook concreet wordt ingeschakeld in de uitvoering van overheidsopdrachten.

Ik geef een aantal voorbeelden waar PMS zeer goed werkt. In de milieusector wordt het beheer van de natuurreservaten uitbesteed. Andere voorbeelden zijn de sociale verhuurkantoren in de huisvestingssector, de activiteiten van de VDAB met derden waarbij opleidingsinitiatieven voor de moeilijkste doelgroepen tot stand komen en vorm krijgen voor de kleine opleidingsverstrekkers. Ook in de grote domeinen van welzijn, gezondheid en onderwijs speelt PMS een rol.

12. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers

Mevrouw Mieke Van Hecke : De beperkte adviseeringsbevoegdheid binnen de raadgevende comités, zeker als die gelieerd worden aan beheersovereenkomsten, wijkt af van wat we vorige week besproken hebben. Mag ik ervan uitgaan dat als de IVA's met rechtspersoonlijkheid gehandhaafd blijven, men ook van hen dezelfde structuur van raadgevende comités vraagt? Naar die artikelen wordt nu immers niet verwezen. Van artikel 6 is het alleen paragraaf 3 waar men naar verwijst en niet paragraaf 2. De toepasbaarheid van de artikelen inzake IVA's met en IVA's zonder rechtspersoonlijkheid, daar zit paragraaf 2 met de raadgevende comités vandaag niet in. Ik denk nochtans dat dat de bedoeling is.

Mevrouw Ann Demeulemeester : Dat staat toch in de memorie van toelichting? Die heeft het toch over beide?

Mevrouw Mieke Van Hecke : Ja, maar in de uitdrukkelijke verwijzing naar de artikelen van de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid die ook van toepassing zijn op de IVA's met rechtspersoonlijkheid, daar zit artikel 2 over de raadgevende comités niet in. Ik wil alleen de bevestiging dat u achter die doortrekking blijft staan.

Mevrouw Ann Demeulemeester : Dat is zo.

Mevrouw Mieke Van Hecke : U heeft ook niets gezegd over de vertegenwoordiging van het middenveld in de raden van bestuur van de EVA's. De aanwijzing van deskundigen wordt aan de wijsheid van de Vlaamse regering overgelaten. Vraagt u om een decretale vastlegging van de vertegenwoordiging – op voordracht – van het middenveld ?

De heer Luc Van den Brande : U vraagt een juiste plaats voor het middenveld en een passende betrokkenheid bij de oprichting van een aantal belangrijke pijlers van het beter bestuurlijk beleid. Moet het ontwerp met het oog daarop op een aantal punten geamendeerd worden ?

Het middenveld wil dus ook meer betrokkenheid. Maar de minister zei dat hij de 36 ontwerpen niet zal meedelen voor het eindoordeel over het kaderdecreet, wat betekent dat het middenveld participatief dan sterker wordt betrokken dan het parlement. Waarom niet beide ? Het een moet met het ander kunnen gebeuren. In een moderne samenleving is ook het middenveld actor én partner van de overheid. Anders zijn we de verstaatsing zelfs voorbij.

Mevrouw Ann Demeulemeester : Als antwoord op de tweede vraag van mevrouw Van Hecke, verwijs ik naar het tweede punt van Luc De Smet. Wij zijn heel ongelukkig over de lijst met de indeling in IVA's en EVA's. Het model van de EVA's lijkt ons zeker voor grote domeinen, zoals die van Kind & Gezin of het IWT, meer aangewezen. Daarom begrijpen wij de lijst niet.

Toch stelden wij ons voor deze hoorzitting realistisch op, omdat we al heel wat tussenkomsten deden om invloed uit te oefenen op de indeling. Het lijkt er echter op uit te draaien dat ons alleen de IVA's resten. Daarom richten wij ons op een reële betrokkenheid van het middenveld bij de IVA's. Maar wij staan ook principieel achter de betrokkenheid van het middenveld bij de EVA's, al is die nu niet opgenomen in het ontwerp.

De heer Luc De Smet : Als wij echt geloven in de waarde en de betekenis van het maatschappelijke middenveld voor de betrokkenheid bij het bestuur van overheidsinstellingen, dan sluit de formule van de EVA's het best aan bij een participatief beleid. Zij laat immers dialoog toe, maakt gedeelde verantwoordelijkheid mogelijk en zorgt ervoor dat de beslissingen op de juiste plaats worden genomen. De raad van bestuur van Kind & Gezin is er bijvoorbeeld in geslaagd, binnen de politieke klijtlijnen, de instelling te oriënteren naar wat bij de basis, dus de gezinnen, leeft. Dat is precies te dan-

ken aan de samenstelling van de raad van bestuur. Niet alleen worden op die manier signalen over wat er leeft op het veld uitgestuurd, maar bovendien wordt men als medebeheerder ook geresponsabiliseerd.

Een gedeelde verantwoordelijkheid, gebaseerd op partnerschap, is noodzakelijk voor een goed bestuur én voor een goed samenlevingsklimaat. Dat alles wijst in de richting van de EVA's als meest geschikte formule voor een participatief beleid.

De heer Luc Van den Brande : Wat het middenveld hier zegt, komt volledig overeen met wat de SERV in wezen zei. Er zijn maar twee goede formules : administratieve pijlers – over het aantal valt te discussiëren – voor de administratieve kern en zelfstandige agentschappen voor de uitvoering. Die laatste zijn nodig om redenen van deskundigheid, operationaliteit en betrokkenheid. Alle tussenformules zijn oneigenlijk en dienen waarschijnlijk andere principes dan een beter bestuurlijk beleid.

Ik ben blij dat wordt verwezen naar het Witboek Governance van juli 2001, waarin de architectuur van de toekomstige Unie wordt ontvouwd. De meerderheid beschouwde dat ten onrechte als irrelevant. Ik vraag de politieke meerderheid integendeel om even pragmatisch te zijn als mevrouw Demeulemeester en ook daar eens goed over na te denken.

De voorzitter : Ik dank de aanwezige sprekers voor hun medewerking aan deze hoorzitting.

III. Vergadering van 26 juni 2003

13. Uiteenzetting door de heer Marc De Wolf, eerste auditeur-directeur bij het Rekenhof, en de heer Patrick Philippaerts, eerste auditeur bij het Rekenhof

De heer Marc De Wolf : Het advies dat het Rekenhof op 24 juni naar de voorzitter van het Vlaams Parlement heeft gestuurd, is een actualisering van zijn advies van 15 mei 2002, in het licht van de antwoorden van de Vlaamse regering daarop van 27 juni 2002 en van de amendementen die de Vlaamse regering principieel heeft aangenomen op 21 maart 2003.

Het Rekenhof is voorstander van de principes van 'new public management' en 'good governance', die ook de leidende principes van het ontwerp van

kaderdecreet Bestuurlijk Beleid vormen. Het is de verdienste van het ontwerp dat het de politieke verantwoordelijkheid en het primaat van de politiek beklemtoont, aandacht heeft voor de transparantie in homogene beleidsdomeinen, de matrixstructuur verlaat, de responsabilisering zeer hoog in het vaandel draagt en een nieuw sturings-, toezichts- en toetsingskader creëert.

Het Rekenhof heeft het ontwerp echter als budgettair adviseur van het parlement bestudeerd. Het hield daarbij voortdurend voor ogen of de balans tussen responsabilisering, autonomie en sturen op afstand enerzijds en verantwoording en controle anderzijds voldoende in evenwicht is, en of het ontwerp voldoet aan alle garanties inzake transparantie en parlementair toezicht.

Vanuit die optiek heeft het Rekenhof 14 aanbevelingen geformuleerd.

Ten eerste zouden een aantal begrippen en verzelfstandigingscriteria moeten worden verduidelijkt. Het belang van duidelijke definities en criteria kan niet voldoende worden benadrukt : zij bepalen de verzelfstandigingsvorm. De keuze van die vorm heeft op haar beurt belangrijke consequenties voor de sturings- en toezichtsmogelijkheden van de regering en het parlement : naarmate een agentschap op een verdere afstand wordt geplaatst, verminderen namelijk die sturings- en toezichtsmogelijkheden. De keuze voor de verzelfstandigingsvorm moet daarom zeer doordacht en op basis van duidelijke beslissingscriteria kunnen plaatsvinden. Het Rekenhof dringt dan ook aan op een operationele definiëring van een aantal begrippen, bij voorkeur in het ontwerp zelf. Het gaat om verzelfstandigingscriteria – voor interne of externe verzelfstandiging – , beslissingscriteria voor de keuze tussen een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke agentschapsvorm, en een aantal begrippen zoals beleidsuitvoerende taken, essentiële overheidstaken en bevoegdheidsoverdracht.

Ten tweede meent het Rekenhof dat de juridische aard van de beheers- en samenwerkingsovereenkomsten moet worden geherdefinieerd. Het ontwerp van kaderdecreet benadrukt het contractuele karakter van de beheersovereenkomsten en verwijst daarvoor ten onrechte naar de rechtspraak van het Hof van Cassatie. De Vlaamse regering stelt ook dat de beheersovereenkomst een sturings- en opvolgingsinstrument is. Het Rekenhof beschouwt de beheersovereenkomsten met de IVA's en met de publiekrechtelijk vormgegeven EVA's echter eerder als een managementsinstrument, met afspraken tussen de Vlaamse regering

en de agentschappen over de te bereiken doelstellingen en de in te zetten middelen.

Een eerste argument daarvoor is de inherente ongelijkheid tussen de partijen die bij de beheersovereenkomst betrokken zijn. Een IVA en zijn hoofd zijn onderworpen aan het gezag van de regering, een publiekrechtelijk vormgegeven EVA is onderworpen aan het toezicht en de controle van de regering. Bovendien zal het parlement en niet de burgerlijke rechter oordelen over de uitvoering van de beheersovereenkomsten.

Die ongelijkheid tussen de partijen bestaat veel minder of niet met betrekking tot de privaatrechtelijk vormgegeven EVA's. Door het ontbreken van sturings- en controle-instrumenten voor die rechtsfiguren, kan voor de samenwerkingsovereenkomsten volgens het Rekenhof eerder wel over een contractueel karakter worden gesproken.

Ten derde beveelt het Rekenhof een onafhankelijke controle op de uitvoeringsgegevens van de beheersovereenkomst en de samenwerkingsovereenkomst aan. Het ontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid voorziet daar niet in, in tegenstelling tot het comptabiliteitsdecreet, dat daarin wel voorziet voor de rekeningen en de financiële gegevens. De rapportering door de agentschappen is nochtans zeer belangrijk voor de Vlaamse regering en voor het parlement om de uitvoering van de beheersovereenkomst te kunnen evalueren. De getrouwheid van de uitvoeringsgegevens van de beheersovereenkomsten zou door een onafhankelijke instelling moeten worden gecontroleerd en geattesteerd. Wij denken hierbij aan een bedrijfsrevisor of een specifieke dienst van het departement. De opdracht van die onafhankelijke instantie zou men best specificeren in het ontwerp van decreet.

Ook de eindverantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid van de leiding van de EVA's zou best in het ontwerp worden gespecificeerd. Het algemeen principe is duidelijk : de raad van bestuur is verantwoordelijk tegenover de minister. Voor het Rekenhof zijn er nog een aantal onduidelikheden over de aanspreekbaarheid van de manager. Als de manager of de algemeen directeur, aangeduid door de raad van bestuur, niet aanspreekbaar is door de minister, als hij dus enkel verantwoording moet afleggen aan de raad van bestuur, dan wordt dat best expliciet bevestigd. Er zijn ook vragen bij de individuele aanspreekbaarheid van de bestuurder. Er moet duidelijk worden bepaald welke bestuurder kan worden aangesproken als de EVA zijn opgelegde taken niet of onvolledig heeft uitgevoerd, en welke sancties daaraan verbonden zijn.

Een vijfde aanbeveling betreft een betere informatieverstrekking over de agentschappen op afstand. Het Rekenhof stelt vast dat het ontwerp daarover vaag is. Het Rekenhof vraagt om voor de privaatrechtelijk vormgegeven EVA's de minimale inhoud van de samenwerkingsovereenkomsten en ook de timing, de vorm en de inhoud van de uitvoeringsrapporten vast te leggen in het ontwerp. Het Rekenhof is van oordeel dat het kaderdecreet ook de minimale bepalingen moet bevatten over de rapportering en de uitvoeringstaken van de filialen. De activiteiten van de filialen moeten ook worden opgenomen in de beheersovereenkomst met de EVA.

De samenhang tussen het decreet Bestuurlijk Beleid en het comptabiliteitsdecreet moet worden verzekerd. De algemene bepalingenwet, die gisteren in het Belgisch Staatsblad is gepubliceerd, treedt in principe in werking op 1 januari 2004. Op verzoek van regeringen van gewesten en gemeenschappen kan dat worden uitgesteld tot ten laatste 1 januari 2007. Nu voorziet het voorontwerp van comptabiliteitsdecreet echter nog steeds in een inwerkingtreding op 1 januari 2006. Tot de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet en de algemene bepalingenwet, die uiteraard samenhangen, blijven de vigerende bepalingen inzake comptabiliteit, met andere woorden de wetten op de rijkscomptabiliteit, van toepassing.

Die bepalingen zijn moeilijk verzoenbaar met de nieuwe organisatiestructuur van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. De voortijdige invoering van het kaderdecreet stuit, wat de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid en de departementen betreft, op een aantal problemen, zoals de bestaande toezicht- en controlemechanismen door het Rekenhof en de controleur van de vastleggingen, en de rechtsfiguur van de DAB's.

De bestaande comptabiliteitsregels botsen dus met de principes van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. Voor EVA's met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA's zijn er minder problemen bij een voortijdige inwerkingtreding. Tot de inwerkingtreding van de algemene bepalingenwet en het comptabiliteitsdecreet blijven daarvoor immers de bepalingen van de wet van 1954 van toepassing. Dat betekent dat de bestaande decretale regeling over de VOI's en het boekhoudbesluit van de Vlaamse regering van 1997 van kracht kunnen blijven.

Kortom, als het comptabiliteitsdecreet maar in werking treedt op 1 januari 2006, ontstaan er problemen. Dan moet de Vlaamse regering vermoede-

lijk een uitstel vragen voor de inwerkingtreding van de algemene bepalingenwet, en eventueel ook voor het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid.

Het Rekenhof vraagt om de rechtsfiguur van de IVA's met rechtspersoonlijkheid te heroverwegen. De toegevoegde waarde van die rechtsvorm is immers eerder beperkt. Ook IVA's zonder rechtspersoonlijkheid kunnen zowel autonomie als onafhankelijkheid krijgen. Er zijn vragen bij het fiscale argument. Er is dus geen voordeel. Het gaat in tegen de beoogde vereenvoudiging van de verzelfstandigingsvormen in het ontwerp. Het leidt tot een hybride verzelfstandiging : er gebeurt een vermenging tussen deconcentratie en decentralisatie.

Het Rekenhof is van oordeel dat de zogenaamde andere instellingen onder de toepassing van het ontwerp moeten worden gebracht. Het betreft een aantal instellingen die overheidstaken uitvoeren en worden aangestuurd en opgevolgd door de regering, maar die nog niet onder het toepassingsgebied van het ontwerp werden gebracht. Voorbeelden daarvan zijn de NV Liefkenshoek en de NV BAM.

Het Rekenhof stelt voor om af te zien van de volledige afschaffing van het administratief toezicht. De ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het parlement blijft bestaan. Derhalve dient een residuair administratief toezicht dat is aangepast aan de beheersovereenkomst, te worden behouden. Dat toezicht zou moeten gelden voor de aangelegenheden van algemeen belang die niet in de beheersovereenkomst staan, of als het agentschap beslissingen zou nemen die manifest in strijd zijn met de overeenkomst, de wet of de statuten. Dat toezicht moet niet noodzakelijk worden uitgevoerd door de regeringscommissaris.

Voorts zou men in het ontwerp best bepalen dat de afschriften van de oprichtingsbesluiten van de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid systematisch aan het Rekenhof worden bezorgd.

De te filialiseren taken worden best opgenomen in de oprichtings- of machtigingsdecreten. Artikel 12 van het ontwerp geeft een algemene delegatie aan de Vlaamse regering, waardoor die EVA's kan machtigen om een beleidsuitvoerende taak of openbare opdracht via participatie in of oprichting van een andere rechtspersoon over te dragen aan die rechtspersoon. Niet de Vlaamse regering maar de decreetgever moet uitspraak doen over welke taken worden overgedragen aan de filialen van de EVA's. Dat moet gebeuren in het oprichtingsdecreet voor de publiekrechtelijk vormgegeven EVA's of in de decretale machtiging voor de pri-

vaatrechtelijk vormgegeven EVA's. Krachtens artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen (BWHI) is trouwens alleen de decreetgever bevoegd om de bevoegdheden van de gedecentraliseerde instellingen te bepalen. Ook een resolutie van het Vlaams Parlement gaat in die richting. De huidige machtiging aan de Vlaamse regering zet het parlement buitenspel. De aanbeveling over artikel 12 geldt ook voor artikel 32, dat de Vlaamse regering machtigt participaties te realiseren, voorzover het niet om bevoegdheidsoverdracht gaat.

De decretale machtiging van de financiële gevolgen van beheersovereenkomsten wordt best gegarandeerd. Opdat de agentschappen zekerheid zouden hebben over hun financiële middelen voor de uitvoering van hun taken, worden de financiële gevolgen voor de volledige looptijd van de beheersovereenkomst best voorafgaand decretaal gemachtigd.

Het Rekenhof vraagt dat de beheersovereenkomsten en de samenwerkingsovereenkomsten aan het parlement zouden worden voorgelegd. Het parlement voorziet in de nodige kredieten voor de uitvoering van het beleid en moet dus de overeenkomsten kunnen bespreken. Vandaar dat de beheersovereenkomsten best vóór de ondertekening worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement. In het ontwerp staat nu al dat de beheersovereenkomsten met de IVA's voorafgaand worden voorgelegd. Waarom kan dat ook niet gebeuren voor de EVA's ?

De mogelijkheid om zowel contractuele als statutaire personeelsleden aan privaatrechtelijke EVA's ter beschikking te stellen moet volgens het Rekenhof worden geschrapt. Dat is immers strijdig met de wet van 24 juli 1987.

Mevrouw Mieke Van Hecke : De aanbevelingen van het Rekenhof stonden ook al in het eerste rapport. Waarom heeft de regering daar geen rekening mee gehouden bij het opstellen van de amendementen ? Het is de derde keer dat de oppositie op een hoorzitting verneemt dat er regeringsamendementen zijn. Officieel hebben we nog geen kennis van de amendementen waarnaar wordt verwezen en waarover advies werd gevraagd. Uit het nieuwe advies van het Rekenhof blijkt dat de regering in de amendementen geen rekening heeft gehouden met het eerdere advies. We kunnen dat echter zelf niet beoordelen omdat we geen inzage hebben in die amendementen.

Minister Paul Van Grembergen : De amendementen zullen pas vrijdag door de regering worden besproken. Na goedkeuring zullen ze worden ingediend bij het parlement.

Mevrouw Mieke Van Hecke : We hebben in de vorige regeerperiode een protocol gesloten met de regering. Regeringsamendementen worden daar niet in vermeld. In de commissie die dat protocol heeft voorbereid, werd echter afgesproken dat de documenten, op het moment dat er advies over wordt gevraagd, ook worden overgemaakt aan het parlement. Het was de bedoeling om te vermijden dat een parlementair debat onmogelijk is omdat de parlementsleden geen kennis hebben van die documenten. Om de bespreking in de commissie te vergemakkelijken, verdient het aanbeveling dat de regering haar amendementen ter kennis brengt van het parlement, zodra ze ook aan derden worden bezorgd.

De voorzitter : De werkwijze die door de minister wordt voorgesteld, is niet ongewoon en gaat ook niet in tegen het protocol. Het is de bedoeling de amendementen eerst op regeringsniveau te bespreken, vóór ze worden ingediend bij het parlement.

Mevrouw Mieke Van Hecke : Op het moment dat de amendementen zijn doorgegeven aan het Rekenhof en aan buitenstaanders, kunnen we zeggen dat daarover een akkoord bestaat binnen de regering. Het Vlaams Parlement is echter niet op de hoogte. Nochtans werd er afgesproken dat voorontwerpen van decreet en van uitvoeringsbesluit zouden worden overgemaakt aan het parlement. Het zou nogal vreemd zijn indien parlementsleden zouden aandringen op bepaalde wijzigingen die al in amendementen zijn opgenomen en al ter kennis zijn gebracht van derden.

Minister Paul Van Grembergen : De acht amendementen van de regering zullen vrijdag officieel worden goedgekeurd. Ze kunnen echter nu al ter beschikking worden gesteld van het parlement.

14. Uiteenzetting door de heer Paul Van Grembergen, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken

Minister Paul Van Grembergen : Het Rekenhof drukt in zijn inleiding zijn waardering uit voor het algemeen kader dat dit decreet creëert. Het gaat hier wel slechts om een partieel advies dat een aantal aandachtspunten aanstipt, niet om een globale appreciatie. Het Rekenhof beschouwt dit ontwerp van kaderdecreet als een belangrijke stap voor-

waarts, omdat het gevolg geeft aan zijn belangrijkste aanbevelingen.

Het Vlaams Parlement heeft steeds aangedrongen op een kritische evaluatie van het huidige landschap van verzelfstandigde diensten met een grote diversiteit aan rechtsvormen en toezichtsbepalingen, met onder meer papieren instellingen die werden opgericht om onder soepeler begrotings- en controlestelsels te vallen. Het vroeg een herordening van het overheidslandschap op basis van criteria voor verzelfstandiging, een duidelijke bevoegdheidsafbakening tussen VOI's en diensten van de Vlaamse Gemeenschap, een Vlaams kaderdecreet dat de overheidsinstellingen stroomlijnt en structureert in een eenduidig juridisch kader en dat de aansturingsmodaliteiten van de verzelfstandigde overheidsagentschappen vastlegt, een veralgemening en optimalisering van het instrument beheersovereenkomsten, met ontwikkeling van gepaste meet- en registratiesystemen, regelmatige rapportering, en de opmaak van beleidsplannen met doelstellingen die door alle instellingen kunnen worden getoetst. Dat alles is voorzien in het ontwerp van kaderdecreet.

Mee op vraag van het Vlaams Parlement werden in het kaderdecreet criteria opgenomen op basis waarvan kan worden nagegaan of verzelfstandiging aangewezen is, en zo ja, welke organisatievorm het meest aangewezen is. Deze criteria en begrippen worden vaak omstandig toegelicht in de memorie van toelichting. Dat biedt een gestructureerd kader dat toelaat een toetsing te maken van de kansen op meerwaarde, efficiëntie en resultaat- en klantgerichtheid van de vooropgestelde organisatievorm.

De beslissing of aan de vermelde criteria is voldaan, blijft echter een zaak van politieke afweging. Het parlement heeft dus het laatste woord.

Er werd bewust geopteerd voor toetsingscriteria die niet te eng of te concreet worden geformuleerd. Op basis van die criteria moet worden beoordeeld of de verzelfstandiging van een groot aantal uiteenlopende taken noodzakelijk en opportuun is. Dat is alleen mogelijk indien men de criteria voldoende algemeen houdt. Hoe stringenter de toetsingscriteria, hoe groter bovendien de kans dat de rechter achteraf de beoordeling van de criteria zal gaan toetsen en dat er in de individuele decreten of besluiten geheel of gedeeltelijk van zal worden afgeweken. Dan zou een uniforme en coherente structuur voor het Vlaamse overheidsoptreden onmogelijk zijn. Professor Bouckaert heeft in de hoorzitting trouwens gezegd dat dezelfde criteria worden gehanteerd in het buitenland. Uiteindelijk moet

men geval per geval beoordelen. Het betreft hier een kaderdecreet. Als men dit te specifiek invult, richt men zich feitelijk al op een bepaald IVA of EVA.

De regering wil het parlement wel uitvoerig informeren over de agentschappen die in uitvoering van het kaderdecreet zullen worden opgericht.

Het decreet voorziet in een algemeen juridisch kader voor de beheersovereenkomsten. Het legt een aantal minimale verplichtingen op inzake onder meer inhoud, opvolging, rapportering en sanctionering. Deze generieke bepalingen voorzien in de nodige rechtszekerheid, transparantie en afstemming.

De memorie van toelichting omschrijft de beheersovereenkomst als een wederzijdse overeenkomst die handelt over de bijzondere regels en voorwaarden waaronder het agentschap zijn taken vervult. De beheersovereenkomst is tevens een stuur- en opvolgingsinstrument, in het bijzonder gericht op een doelmatige uitvoering of dienstverlening, opvolging en evaluatie.

De beheersovereenkomst is bijgevolg een contract tussen partijen en is dus in beginsel afdwingbaar. Het is ook een instrument van contractmanagement om de beleidsuitvoering te sturen en te optimaliseren.

Het contractuele karakter van de beheersovereenkomst volgt uit het burgerlijk recht en de rechtspraak van het Hof van Cassatie. De decreetgever is niet bevoegd hiervan af te wijken of een ad hoc contractenrecht uit te werken. Een eventuele ongelijkheid tussen partijen neemt niet weg dat deze partijen bekwaam zijn om contracten met burgerrechtelijke gevolgen te sluiten.

Wel kan de uitvoering van de in de beheersovereenkomst vastgelegde verbintenissen en het afdwingen ervan niet los worden gezien van het politieke primaat. De naleving van de verplichtingen wordt afgedwongen met behulp van de in de overeenkomst vermelde sanctiemaatregelen en eventueel voor een arbitrageorgaan. De juridische afdwingbaarheid van de beheersovereenkomst voor de burgerlijke rechtbank is dan ook geen realistische of wenselijke optie.

Een te sterke juridisering moet worden voorkomen omdat contractmanagement het noodzakelijke vertrouwen en partnerschap toekomstgericht moet ondersteunen. Bij de redactie van de beheersovereenkomsten zal hieraan de nodige aandacht moe-

ten worden besteed. Zo zullen er clausules worden opgenomen die de contractuele financiële verplichtingen afhankelijk stellen van het ter beschikking stellen van de nodige begrotingskredieten door het Vlaams Parlement. Voor de Vlaamse regering kan ook een recht tot verbreking of wijziging worden ingeschreven wanneer dwingende omstandigheden van algemeen belang hiertoe nopen.

Het voorstel van het Rekenhof om de beheersovereenkomsten te beschouwen als loutere beleidsinstrumenten lijkt niet wenselijk. In dat geval zouden de beheersovereenkomsten eigenlijk beleidsverklaringen zijn die noch de Vlaamse overheid, noch het agentschap verbinden. Dat is niet te verzoenen met de politieke en bestuurskundige opties van verzelfstandiging, autonomie en verantwoordelijkheid die aan het kaderdecreet ten grondslag liggen.

We kunnen de visie van het Rekenhof bijtreden dat het contractuele karakter prominenter en eenduidiger is bij de samenwerkingsovereenkomsten met privaatrechtelijk vormgegeven EVA's dan bij de beheersovereenkomsten.

Het Rekenhof pleit voor een onafhankelijke en systematische controle op de uitvoeringsgegevens van de beheers- en samenwerkingsovereenkomst. Het garanderen van de betrouwbaarheid van de uitvoeringsgegevens – zowel financiële als niet-financiële – is echter vooral de verantwoordelijkheid van de lijnmanager, daarin bijgestaan door een binnen het departement in te richten controlefunctie.

De afspraken in de beheers- en samenwerkingsovereenkomsten sluiten per definitie aan op de strategische en operationele doelstellingen in de beleidsnota's van de respectievelijke ministers. In artikel 5, § 2, van het ontwerp van comptabiliteitsdecreet is uitdrukkelijk bepaald dat zowel de strategische als operationele doelstellingen dienen te worden uitgedrukt in indicatoren en kengetallen die betrekking hebben op de effecten en op de output van elk van de ingezette instrumenten. Zo wordt de meetbaarheid gegarandeerd. Voorts is voorzien in een jaarlijkse rapportering aan het Vlaams Parlement. Het systematische karakter van de onderzoeken naar de betrouwbaarheid van de uitvoeringsgegevens zit hierin vervat.

Het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid en het comptabiliteitsdecreet bevatten een geheel van regelingen die in de diverse fasen van de beleids- en beheerscyclus voorzien in beheersing en verantwoording, controle en toezicht over taakverdeling, responsabilisering met aanspreekbaarheid, sturing,

opvolging en evaluatie op resultaat en doelmatigheid via beheersovereenkomst en rapportering, interne controle, interne audit, budgetcontrolling, financiële controle en certificering, externe controle door het Rekenhof, enzovoort. Zoals vermeld in de memorie van toelichting bij het kaderdecreet wordt afgestapt van de traditionele vormen van toezicht. Waar mogelijk vindt een verschuiving plaats van een voornamelijk a priori controle naar een voornamelijk a posteriori controle, teneinde de beleidsuitvoering nietodeloos te vertragen. Dat hangt samen met de contractuele relatie tussen agentschap en regering, en met de optie van de regering om zich te onthouden van operationele inmenging bij de organisatie.

Artikel 23 van het kaderdecreet voorziet in een informatierecht voor de Vlaamse regering. Dat inlichtingenrecht vult de rapporteringsplicht aan en is een bijkomend instrument dat de minister, ondersteund door zijn departement, kan aanwenden voor de aansturing en opvolging van de beleidsuitvoering.

Al deze elementen van verantwoording, controle en toezicht maken dat voor publiekrechtelijk vormgegeven agentschappen in beginsel geen bijkomend (administratief) toezicht wordt voorzien. Indien men naast de ex ante- ook de ex postcontroles behoudt, zou er een inflatie aan controlegegevens zijn. Ten uitzonderlijken titel kan daar waar het noodzakelijk wordt geacht als tijdelijke overgangsmaatregel, bijvoorbeeld voor drie jaar, nog de figuur van de regeringscommissaris als facultatief toezichtinstrument behouden worden. België is trouwens buiten Frankrijk het enige land dat de figuur van de regeringscommissaris kent.

Overigens is het zeker niet aan te bevelen om naast de toetsing aan de beheersovereenkomst ook nog een toetsing aan het algemeen belang te behouden, aangezien dit afbreuk dreigt te doen aan het beginsel zelf van de responsabilisering, en bovendien zou leiden tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid.

Sta me toe nu verder te gaan met replieken op de artikelsgewijze opmerkingen van het Rekenhof.

Artikel 6, paragraaf 4 : op de vraag aan de regering om een afschrift van het oprichtingsbesluit van een IVA mee te delen aan het Rekenhof, kan ik bevestigen dat de regering van de bedoelde oprichtingsbesluiten inderdaad telkens een afschrift aan het Rekenhof zal bezorgen.

Over de artikelen 8 en 9 betreffende de beheersovereenkomst met IVA's kan ik meedelen dat de

tekst van het kaderdecreet werd aangepast in die zin dat beheersovereenkomsten worden gesloten met de hoofden van IVA's zonder rechtspersoonlijkheid in plaats van met de IVA's.

Op de opmerkingen betreffende artikel 9, paragraaf 3, en artikel 10, paragrafen 3 en 4, werd reeds in de algemene bespreking gerepliceerd.

Bij de opmerking over artikel 11, paragraaf 2 (uitsluiting van sommige rechtspersonen uit de categorie van de extern verzelfstandigde agentschappen), wil ik uitgebreider repliceren.

Onder punt 3, a, van artikel 11, paragraaf 2, van het kaderdecreet worden van de categorie van de EVA's uitgesloten : "de inrichtende macht van het Gemeenschapsonderwijs en de onderwijsinstellingen die gefinancierd of gesubsidieerd worden door de Vlaamse Gemeenschap". Het Rekenhof stelt zich de vraag of die uitsluiting geen aanleiding kan geven tot misvatting of betwisting, aangezien er enkel sprake is van de inrichtende macht van het Gemeenschapsonderwijs en niet van de inrichtende macht van het academisch onderwijs of de inrichtende macht van het hoger onderwijs.

De uitsluiting onder punt 3, a, is nochtans duidelijk : naast de inrichtende macht van het Gemeenschapsonderwijs (de rechtspersoon "Gemeenschapsonderwijs", voordien de ARGO), zijn ook de onderwijsinstellingen die worden gefinancierd of gesubsidieerd door de Vlaamse Gemeenschap uitgesloten. Onder die laatste categorie ressorteren ook de door de Vlaamse Gemeenschap gesubsidieerde of gefinancierde universiteiten en hogescholen met rechtspersoonlijkheid. De inrichtende machten van die onderwijsinstellingen worden niet vermeld, omdat deze ofwel samenvallen met de onderwijsinstellingen, ofwel niet voldoen aan de criteria om als EVA te worden aangemerkt (geen deelname of oprichting door de Vlaamse overheid).

Tot slot wordt met de uitsluiting van de onderwijsinstellingen ook niet overgegaan tot het opdragen van bevoegdheden als inrichtende macht aan één of meer autonome organen in de zin van artikel 24, paragraaf 2, van de Grondwet. In tegenstelling tot wat het Rekenhof beweert, speelt de bijzondere meerderheidsvereiste van dat artikel dus niet voor het uitsluiten van de onderwijsinstellingen uit het toepassingsgebied van het ontwerp van kaderdecreet. Integendeel, door deze instellingen uit te sluiten wordt precies vermeden dat het statuut van de inrichtende machten wordt geregeld. De Raad

van State deelt die visie, vermits daarover in zijn advies geen opmerkingen werden gemaakt.

Bij de opmerking over artikel 12 (het is aangewezen in het oprichtingsdecreet of machtigingsdecreet op te nemen welke taken van EVA's kunnen worden gefilialiseerd) wil ik erop wijzen dat volgens het Rekenhof en de Raad van State op basis van artikel 9 BWHI een decretale machtiging is vereist opdat gedecentraliseerde diensten en instellingen participaties zouden kunnen nemen of privaatrechtelijk vormgegeven instellingen zouden kunnen oprichten.

Voorliggend decreet voldoet aan die voorwaarde, door een algemene decretale machtiging tot het nemen van dergelijke participaties te voorzien. Die machtiging wordt gekoppeld aan een aantal belangrijke beperkingen. Voor participaties die met een bevoegdheidsoverdracht gepaard gaan, is dat slechts mogelijk indien ze vooraf worden gemachtigd door de Vlaamse regering. Deze regeling is vergelijkbaar met de regeling in het ontwerpdecreet inzake PPS. Er wordt dus wel degelijk voldaan aan de voorwaarde van het Vlaams Parlement dat beleidsuitvoerende taken door de agentschappen niet zonder meer kunnen worden overgedragen. Het parlement kan de Vlaamse regering aanspreken voor de machtigingen die ze in uitvoering van artikel 12 zou verlenen.

Op de opmerking betreffende artikel 14 (decretale machtiging van totale gevolgen van beheersovereenkomsten) is mijn antwoord dat het sluiten van beheersovereenkomsten is ingebed in het geheel van de beleids- en beheerscyclus. Het parlement speelt in de onderscheiden fasen van deze cyclus een cruciale rol bij de formulering van doelstellingen, de budgettaire machtiging en de aansturing van de verzelfstandigde agentschappen op zeven krachtlijnen :

1. Bij de start van de legislatuur geeft de regeringsverklaring aan welke globale beleidsopties worden vooropgesteld. Na beraadslaging spreekt het parlement zich uit over het regeerakkoord.
2. Binnen de zes maanden legt de regering een meerjarenbegroting ter beraadslaging voor aan het parlement.
3. Binnen de zes maanden worden beleidsnota's ter goedkeuring voorgelegd aan het parlement. Die beleidsnota's expliciteren per beleidsdomein de strategische en operationele doelstellingen, de instrumenten die zullen worden aan-

gewend en de meetfactoren. De beleidsnota's zijn de strategische plannen die op het niveau van het agentschap zullen worden vertaald in beheersovereenkomsten.

4. De regering sluit na onderhandelingen de beheersovereenkomsten af met de agentschappen binnen de negen maanden na de start van de regeerperiode. Zij worden voorafgaand meegedeeld aan het parlement. Het parlement toetst ze binnen de maand aan de goedgekeurde beleidsnota.
5. De meerjarenbegroting wordt jaarlijks geëvalueerd en bijgesteld, mede op basis van een beleidseffectenrapport dat aan het parlement wordt voorgelegd. Het Parlement kan zich op basis van dat rapport uitspreken over de bekomen beleidsresultaten en de voorziene bijstelling.
6. Rekening houdend met de beleidseffectenrapportering concretiseren de beleidsbrieven jaarlijks op niveau van het beleidsdomein de beleidsnota's. Zij worden samen met de begrotingsdocumenten van het komend jaar voorgelegd aan het parlement.
7. Zoals de beleidsnota's jaarlijks worden geconcretiseerd in beleidsbrieven, wordt de beheersovereenkomst jaarlijks vertaald in ondernemingsplannen. Ook de ondernemingsplannen worden jaarlijks als ontwerp bij de begrotingsbesprekingen ingediend, samen met het jaarlijks verslag van de regering over de activiteiten van de agentschappen en de uitvoering van de beheersovereenkomsten.

Het is duidelijk dat het parlement op die wijze met kennis van zaken een actieve rol kan en moet spelen bij de beleidsvorming en bij de formulering van de strategische en operationele beleidsbepaling. De aansturing van de beleidsuitvoering zelf, via de beheersovereenkomst, en de planning van de organisatie zullen bijgevolg invulling geven aan de beleidsopties waarover het parlement zich reeds heeft uitgesproken. Daarenboven zullen de beheersovereenkomsten de financiële engagementen als dotatie, uitgaven en eigen ontvangsten steeds afhankelijk stellen van de goedkeuring van de financiële middelen door het parlement, om te vermijden dat beheersovereenkomsten zouden primeren op de begroting.

Bij de artikelen 14 en 31 (voorleggen van ontwerp-beheersovereenkomsten en -samenwerkingsovereenkomsten aan het parlement) wil ik opmerken

dat de bemerking van het Rekenhof dat de verplichting om voorafgaandelijk de beheersovereenkomsten met IVA's voor te leggen aan het parlement logischerwijze ook moet gelden voor de beheersovereenkomsten met publiekrechtelijke vormgegeven EVA's, terecht is. Voor de samenwerkingsovereenkomsten met privaatrechtelijk vormgegeven EVA's is het niet aangewezen om te voorzien in een verplichte voorafgaande mededeling van alle overeenkomsten, rekening houdend met het concept zelf van de privaatrechtelijk vormgegeven EVA.

Over de opmerking bij artikel 30 (er is ingevolge de wet van 24 juli 1987 op de tijdelijke arbeid een wettelijk verbod op de terbeschikkingstelling van personeel aan privaatrechtelijk vormgegeven EVA's) wil ik zeggen dat de wet van 24 juli 1987 een reglementering bevat inzake het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers. Deze wet maakt deel uit van de arbeidswetgeving. Zij geldt, voor wat het overheidspersoneel betreft, enkel voor contractuelen, niet voor statutairen.

De rechtsleer is terzake unaniem. Voor wat betreft de terbeschikkingstelling van contractueel personeel kan er nogmaals worden aan herinnerd dat dergelijke terbeschikkingstelling slechts mogelijk zal zijn binnen de grenzen die de wet van 24 juli 1987 terzake oplegt. In de leidraden wordt dit reeds uitdrukkelijk beklemtoond.

15. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers

De heer Sven Gatz : Het Rekenhof stelt dat in het ontwerp van kaderdecreet onvoldoende is aangegeven waarom een bepaald orgaan een IVA of een EVA wordt. Volstaat de motiveringsplicht niet om dat probleem te ondervangen ? Als de regering op een bepaald moment beslist welk organisme een IVA of een EVA wordt, dan is ze ertoe gehouden om dat uitdrukkelijk te motiveren.

De heer Eric Van Rompuy : Punt 6 van de opmerkingen van het Rekenhof gaat over de inwerking-treding van het decreet. Als het comptabiliteitsdecreet pas op 1 januari 2006 in werking treedt, blijven de oude bepalingen van toepassing, maar die zijn niet verzoenbaar met de nieuwe organisatiestructuur. We moeten die discussie ook nog met de regering voeren. Het decreet moet nog worden gevolgd door 32 andere decreten om de verzelfstandigde agentschappen op te richten. Ik geloof niet dat men daar tegen 1 januari mee klaar zal zijn.

Het Rekenhof stelt : “Het nieuwe organisatiemodel van de Vlaamse overheid zoals opgenomen in het ontwerp van kaderdecreet is moeilijk te verzoenen met de vigerende bepalingen, die blijven gelden tot aan de inwerkingtreding van de federale algemene bepalingenwet. Dat heeft tot gevolg dat de voortijdige doorvoering van het kaderdecreet, wat de IVA zonder rechtspersoonlijkheid en de departementen betreft, moeilijk kan plaatsvinden.”. Dat is een fundamentele opmerking. Het Rekenhof stelt daarbij ook vragen over zijn eigen rol.

Vraagt het Rekenhof om het ontwerp van kaderdecreet gelijktijdig met het comptabiliteitsdecreet in werking te laten treden ? Is dat de stelling van het Rekenhof ?

Mevrouw Mieke Van Hecke : In zijn argumentatie spreekt de minister over de versnippering van de audit en de overlapping in de controle. Controle is de opdracht van het Rekenhof. Volstaat het antwoord van de minister ? Bent u het daarmee eens ?

De heer Marc De Wolf : Het is de bedoeling om in de oprichtingsdecreten van de EVA's en de IVA's met rechtspersoonlijkheid te motiveren op basis van welke criteria de Vlaamse regering overgaat tot die bepaalde verzelfstandigingvorm. Wat de motiveringsverplichting betreft, is aan die voorwaarden voldaan. Het gaat echter om de vraag hoe concreet die criteria zijn. Als in de toelichting wordt verwezen naar de criteria, heeft het parlement dan voldoende mogelijkheden om te toetsen of die criteria wel degelijk goed gebruikt zijn ? We zijn van oordeel dat veel criteria vrij interpreteerbaar zijn en voor of tegen een bepaalde keuze kunnen worden gebruikt. Als men begrippen naar voren brengt in verband met verzelfstandiging, zoals bijvoorbeeld kritische massa, dan is de vraag waaraan die kritische massa beantwoordt. Heeft dat te maken met 5.000 of 10.000 personeelsleden of met aantallen dossiers ? Wat moet men zich daarbij voorstellen ? Telkens rijst de vraag naar een meer operationele definiëring van een aantal begrippen en van de verzelfstandigingscriteria.

Wat de samenhang tussen het comptabiliteitsdecreet en het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid betreft, klopt het dat de ideale situatie is dat beide decreten gelijktijdig in werking treden omdat de nieuwe comptabiliteitsregeling en organisatie dan samenvallen. Als men dat niet doet, kunnen er problemen rijzen. Hoe groot die problemen zijn, is moeilijk in te schatten. Er zullen zeker problemen zijn omdat men start met een bestuurlijke hervorming op basis van totaal nieuwe principes van sturing en toezicht, terwijl de comptabiliteitsregeling

dateert uit een andere periode en op een andere bestuurlijke organisatie slaat.

Een probleem kan bijvoorbeeld zijn dat in de nieuwe bestuurlijke organisatie nog principes van toepassing zijn van voorafgaande controle en visum door het Rekenhof, controle van de vastlegging, en controleregels van de Inspectie van Financiën. Bovendien voorzien de huidige wetten op de rijkscomptabiliteit in de rechtsfiguur van de DAB. De rechtsfiguur van de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid is daar bijvoorbeeld niet in voorzien. Dat brengt een aantal problemen met zich mee. De vraag is dus in welke mate die problemen kunnen worden opgelost.

De heer Eric Van Rompuy : Zullen dan drie boekhoudkundige systemen op hetzelfde moment van toepassing zijn ? De minister heeft gepleit voor een zekere vrijheidsgraad bij de oprichting van de EVA's. De VRT is een andere organisatie dan De Lijn. Hoe gaat men met de verschillende systemen omgaan ?

De heer Marc De Wolf : Het probleem doet zich vooral voor bij de departementen en de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid. Voor de departementen blijven de wetten op de rijkscomptabiliteit – met voorafgaande controle – van kracht. De IVA's zijn niet geregeld. Zij kunnen misschien met de DAB's worden gelijkgeschakeld, maar het is niet aan ons om daar een oplossing aan te geven. Voor de EVA's is het probleem minder groot, omdat daar de wet van 1954 van kracht blijft. De BWHI heeft de decreetgever de bevoegdheid gegeven om de boekhouding van de EVA's te regelen en dat is in Vlaanderen ook gebeurd, wat in 1997 heeft geleid tot het boekhoudbesluit. Voor de EVA's beschikt men dus reeds over een min of meer moderne boekhouding.

De heer Eric Van Rompuy : Het Rekenhof heeft vragen bij de consistentie en de samenhang van het ontwerp. Het merkt op dat rechtsfiguren in de rechtsorde worden binnengebracht die sui generis en niet bekend zijn. Dat is een fundamenteel probleem.

De heer Patrick Philippaerts : De minister wees terecht op het belang van de uitbouw van een goede interne controle. Dat sluit ook aan bij een aanbeveling van het Vlaams Parlement uit 1997 aan het adres van de VOI's. Er bestaan ook al verschillende controlemechanismen : Inspectie van Financiën, interne audit door de Vlaamse Gemeenschap, controle door het (kern)departement. Maar wij missen daar het systematische karakter. De jaarlijkse rap-

portering moet worden gewaarmerkt. Zonder certificatie kunnen de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement niet beschikken over betrouwbare gegevens.

Er wordt gevraagd of uitvoeringsrapporten van de beheersovereenkomsten ook nog eens door een bedrijfsrevisor moeten worden bekeken of door nog een bijkomend controleorgaan. Het Rekenhof adviseert dat het beter is de werking van de bestaande controleorganen op elkaar af te stemmen. Het departement zou de certificatiefunctie kunnen waarnemen. Het is immers onafhankelijk van het agentschap. Maar zal het daartoe over de nodige middelen en bevoegdheid beschikken ? De memorie van toelichting benadrukt dat er geen hiërarchische verhouding bestaat tussen departementen en agentschappen. Zullen de agentschappen de bevoegdheid van het departement accepteren ?

Het Rekenhof controleert de financiële staten en de uitvoeringsrapporten op het einde. Wij streven evenwel naar efficiëntie en gaan dus niet alle controles overdoen, maar baseren ons op het werk van de andere controleorganen.

De heer Eric Van Rompuy : Wat het administratief toezicht betreft, wordt de regeringscommissaris afgeschaft. Hoe kan de minister nog interveniëren als een beheersorgaan zijn taak verwaarloost of zijn bevoegdheden overschrijdt ?

De heer Patrick Philippaerts : Het administratief toezicht hoeft voor ons niet persé door een regeringscommissaris te worden waargenomen. Het departement kan die taak even goed op zich nemen. Het volstaat dat iemand de beslissingen van de beheersorganen opvolgt en de vergaderingen van de raad van bestuur bijwoont. Uiteraard kan dat ook van op afstand. Essentieel is dat men systematisch op de hoogte wordt gehouden van de beslissingen. Het hoeft zelfs niet eens telkens dezelfde persoon te zijn, al is dat wel beter voor de opbouw van kennis van een beleidsdomein.

In het ontwerp worden het dwangtoezicht en de mogelijkheid om beslissingen te schorsen niet behouden. De minister behoudt alleen het inzage-recht. Dat wordt niet geconcretiseerd, maar zal wellicht aan het departement toekomen. Het wordt dus onmogelijk van tevoren een beslissing onge-

daan te maken, terwijl de politieke verantwoordelijkheid wel blijft.

De voorzitter : Ik dank de vertegenwoordigers van het Rekenhof voor hun medewerking aan deze hoorzitting.

De verslaggevers,

De voorzitter,

Mieke VAN HECKE Norbert DE BATSELIER
Leo PEETERS
