Stuk **1612** (2002-2003) – Nr. 1

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

Zitting 2002-2003

13 maart 2003

ONTWERP VAN KADERDECREET

Bestuurlijk Beleid

INHOUD

Blz.

Memorie van toelichting 3

Voorontwerp van decreet 47

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen van 26 april 2002 65

Protocol Sectorcomité XVIII nr. 177.533 van 13 mei 2002 77

Advies van de Raad van State 85

Ontwerp van decreet 103

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. ALGEMENE SITUERING

1.1. In het regeerakkoord van juli 1999 heeft de Vlaamse regering de beleidsoptie genomen om werk te maken van een grondige bestuurlijke vernieuwing. Als een essentieel onderdeel daarvan werd de optimalisering van de organisatie en de werking van de Vlaamse administratie in het vooruitzicht gesteld. De Vlaamse administratie wordt thans gevormd door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, ingedeeld in zeven departementen, en de Vlaamse wetenschappelijke instellingen (beide samen gevat onder de benaming "diensten van de Vlaamse regering") en de Vlaamse openbare instellingen (VOI's).

De diensten van de Vlaamse regering ressorteren onder de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap. De VOI's hebben eigen rechtspersoonlijkheid.

De Vlaamse regering boog zich een eerste maal diepgaand over deze aangelegenheid tijdens een bijzondere bijeenkomst op 19 februari 2000 in Leuven, die exclusief aan dit onderwerp was gewijd. In aansluiting daarop werd op 27 maart 2000 een addendum aan de beleidsnota Ambtenarenzaken 1999-2004 ingediend bij het Vlaams Parlement ("Een nieuw bestuurlijk beleid ; principebeslissingen omtrent de Vlaamse overheid"). Daarin werden een aantal krachtlijnen voor de toekomstige organisatie geschetst, waartoe behoren :

– het primaat van de politiek ;

– het toespitsen van de taakstelling van de huidige departementen van het ministerie op beleidsvoorbereiding en -evaluatie ;

– het onderbrengen van beleidsuitvoerende taken in verzelfstandigde overheidsagentschappen (al of niet extern verzelfstandigd) ;

– het voeren van een fundamenteel debat, in de context van een decretaal initiatief met betrekking tot verzelfstandiging, over de politieke en maatschappelijke opportuniteit van extern verzelfstandigde overheidsagentschappen.

Op 31 maart 2000 stelde de Vlaamse regering twee topambtenaren van de Vlaamse administratie aan als bijzondere commissarissen voor de reorganisatie, met name ir. Eric Stroobants, secretaris-generaal van het departement Coördinatie, en Leo Victor, secretaris-generaal van het departement Algemene Zaken en Financiën. Zij kregen de opdracht gemotiveerde voorstellen te doen inzake de nieuwe organisatie, rekening houdend met de door de regering vooropgestelde krachtlijnen.

Op 19 januari 2001 hechtte de Vlaamse regering haar goedkeuring aan een aantal basisbeginselen voor het nieuwe organisatiemodel van de Vlaamse administratie, daarbij in ruime mate steunend op de voorstellen die door de bijzondere commissarissen waren aangereikt.

De Vlaamse regering besliste dat werk diende gemaakt te worden van een kaderdecreet, waarin die basisbeginselen zouden worden vastgelegd. Voorliggend ontwerp van decreet is het resultaat van die werkzaamheden. Het voorziet in een taakverdeling overeenkomstig de voormelde krachtlijnen en in een consistent verzelfstandigingsbeleid.

1.2. Het belang van de voorgenomen vernieuwingsoperatie, waaraan via voorliggend ontwerp van kaderdecreet gestalte wordt gegeven, is groot.

Een efficiënt functionerende en transparante overheidsadministratie vormt immers een essentiële factor voor de competitiviteit van landen en regio's en voor de welvaart en het welzijn van de inwoners. Evoluerende omstandigheden en maatschappelijke ontwikkelingen plaatsen de overheid voortdurend voor nieuwe uitdagingen, die op succesvolle wijze moeten aangepakt worden.

De nieuwe Vlaamse overheidsadministratie dient zo te worden uitgebouwd dat ze snel, soepel en efficiënt op deze ontwikkelingen en uitdagingen kan inspelen. De beoogde modernisering moet bovendien resulteren in een overheidsoptreden dat toegankelijker, interactiever, transparanter en klantgerichter is.

1.3. De organisatie van de Vlaamse overheidsadministratie kan niet los gezien worden van de bevoegdheden en taakstelling van de Vlaamse overheid. Een adequate taakverdeling tussen de diverse bestuursniveaus (Europees, federaal, Vlaams, provinciaal en lokaal) is in belangrijke mate medebepalend voor de effectiviteit, de efficiëntie en de transparantie van het overheidsoptreden als geheel beschouwd.

Daarom is het aangewezen hier ook te verwijzen naar de lopende werkzaamheden die de Vlaamse regering, samen met de provincies en gemeenten in

Vlaanderen, heeft aangevat met betrekking tot het kerntaken- en subsidiariteitsdebat.

Die werkzaamheden moeten leiden tot een optimale bevoegdheids- en taak(her)verdeling tussen de Vlaamse overheid, de provincies en de gemeenten.

1.4. De uitwerking van een nieuw transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie blijft niet beperkt tot een herstructurering van de administratieve organisatiestructuur. Naast het voorliggende ontwerp van decreet en de in sub. 1.3 en 1.5 vermelde initiatieven is het aangewezen – gelet op de belangrijke rol van het maatschappelijke middenveld en de maatschappelijke actoren – dat de herstructurering zich in bredere zin ook uitstrekt tot de advies- en overlegstructuren. In dat verband dient hier verwezen naar de voorstellen die dienaangaande worden uitgewerkt betreffende het adviesstelsel. Zij maken het voorwerp uit van het afzonderlijk ontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden (*Parl. St.* Vl. Parl. 2002-2003, nr. 1607/1) dat een kaderregeling wil aanreiken voor een transparant, eenvoudig en doelmatig adviesstelsel inzake beleidsaangelegenheden.

1.5. Het nieuwe organisatiemodel voor de Vlaamse administratie kan slechts geoperationaliseerd worden wanneer ook de regels inzake begroting en boekhouding afgestemd zijn op deze organisatie. De bepalingen inzake de financiële en budgettaire cyclus en -instrumenten, het begrotings- en boekhoudsysteem, en de controle hierop worden geregeld in een afzonderlijk ontwerp van decreet. Dit "comptabiliteitsdecreet" geeft uitvoering aan de federale wet tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof. Deze algemene bepalingenwet werd uitgevaardigd[1] in uitvoering van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Ingevolge deze federale algemene-bepalingenwet is de Vlaamse Gemeenschap nu bevoegd om te legifereren inzake voormelde aangelegenheden.

De eigen decretale invulling die hieraan gegeven wordt, bepaalt in aanzienlijke mate de werking en operationaliteit van de nieuwe Vlaamse administratie en de diverse administratieve entiteiten.

Vandaar dat er over gewaakt moet worden dat dit ontwerp van decreet inzake begroting en boekhouding volledig aansluit op voorliggend ontwerp van decreet. Beide van ontwerpen van decreet moeten naadloos op elkaar afgestemd zijn.

1.6. Tot slot van deze algemene situering dient benadrukt dat bij de uitwerking van voorliggend ontwerp van decreet de aanbevelingen vervat in de aangenomen resoluties en moties van het Vlaams Parlement en in de rapporten van het Rekenhof in aanmerking werden genomen.

2. HET PRIMAAT VAN DE POLITIEK EN DEUGDELIJK BESTUUR ALS FUNDAMENTELE UITGANGSPUNTEN

Het nieuwe organisatiemodel voor de Vlaamse administratie steunt op het primaat van de politiek (met, in het verlengde daarvan, de politieke verantwoordelijkheid) en de principes van deugdelijk bestuur als fundamentele uitgangspunten.

De betekenis en draagwijdte van deze begrippen wordt hierna toegelicht.

2.1. Primaat van de politiek en politieke verantwoordelijkheid

2.1.1. Primaat van de politiek : beleidsbepaling door politiek verantwoordelijken

Het primaat van de politiek houdt in dat het overheidsbeleid moet worden bepaald door politiek verantwoordelijken. Het zijn de politici (parlement en regering) die uitmaken welke maatschappelijke belangen overheidsverantwoordelijkheid zijn. Zij bepalen de gewenste maatschappelijke effecten van het beleid en kiezen het beleidsinstrumentarium. Zodra die opties zijn bepaald, moeten de beleidsbepalers bovendien in staat worden gesteld de uitvoering van het beleid aan te sturen, op te volgen, er toezicht op uit te oefenen, te evalueren en indien nodig bij te sturen.

Het primaat van de politiek houdt algemeen in dat de wetgevende macht voorrang heeft op de uitvoerende macht, de minister voorrang heeft op de ambtenaar/manager, en het algemeen belang voorrang heeft op het particuliere belang.

---

[1] Bij het opstellen van de tekst was de federale algemene-bepalingenwet nog niet goedgekeurd. In deze tekstpassus van de memorie van toelichting wordt evenwel - met het oog op toekomstig gebruik - reeds geanticipeerd op de latere goedkeuring.

Voor de Vlaamse regering is het vooral een politieke optie, die inhoudt dat het overheidsbeleid moet worden bepaald door de politiek verantwoordelijken en niet door actoren met minder rechtstreekse democratische legitimering.

De regel van het primaat van de politiek doet geen afbreuk aan de opdracht van de Vlaamse administratie, die het beleid voorbereidt, uitvoert en evalueert. Het primaat van de politiek impliceert wel dat Vlaamse instellingen met een eigen rechtspersoonlijkheid en een eigen graad van autonomie, geen beleidsbepalende verantwoordelijkheid mogen opnemen.

Het maatschappelijke middenveld, op zijn beurt, moet actief worden betrokken bij de voorbereiding, invulling en uitvoering van het beleid, maar het laatste woord dient bij de politiek verantwoordelijken te liggen.

Bij de versterking van het primaat van de politiek moet ook worden gewaakt over een optimale verhouding tussen wetgevende en uitvoerende macht.

Het primaat van de politiek wordt duidelijk onderscheiden van politisering. De versterking van het primaat van de politiek beoogt geen uitbreiding van het terrein van de politiek tot zaken die er niet thuishoren of afscherming van het domein van politici van invloeden van buitenaf.

2.1.2. Reikwijdte van de politieke verantwoordelijkheid van de regering en de ministers tegenover het parlement

In het verlengde van het primaat van de politiek ligt de politieke verantwoordelijkheid van de regering en de ministers tegenover het parlement. Onze parlementaire democratie vereist dat de besluitvorming democratisch gelegitimeerd plaatsvindt, ter verzekering van het algemeen belang. Ministers zijn over het beleid, en over het optreden van hun diensten, aanspreekbaar door het parlement.

Politieke verantwoordelijkheid houdt blijkens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in dat zowel de ministers afzonderlijk als de regering als geheel, verplicht zijn om tegenover het parlement verantwoording af te leggen over het beleid dat ze voeren. Terwijl het primaat van de politiek een politieke optie is die vooral de beleidsbepaling betreft, moet de politieke verantwoordelijkheid ruimer worden begrepen : het is een staatsrechtelijk gefundeerd begrip dat bovendien het gevoerde beleid en niet alleen de bepaling ervan betreft.

Aan de politieke verantwoordelijkheid is als ultieme sanctie het ontslag verbonden. Verliest een minister of de hele regering het vertrouwen van de meerderheid, dan moet de betrokken minister of de hele regering ontslag nemen. Ook binnen de normale verhouding van samenwerking, openheid en dialoog tussen regering en parlement blijft de politieke verantwoordelijkheid echter spelen. Terwijl de regering als belangrijkste motor van het politieke bestel moet kunnen rekenen op de loyauteit van de leden van haar meerderheid in het parlement, moet het parlement erop kunnen rekenen dat de leden van de regering hun beleid in het parlement behoorlijk toelichten, er uitleg over verschaffen en er rekenschap over afleggen.

Ministers opereren binnen een collectief, in uitvoering van een afgesproken regeerprogramma. De Vlaamse regering hanteert hierbij het beginsel van de collegiale besluitvorming en beslist als college volgens de procedure van de consensus, tenzij een beslissing wordt gedelegeerd aan individuele ministers. De verantwoordelijkheid van een minister en die van de regering kunnen dan ook verstrengeld zijn. De ene verantwoordelijkheid hoeft de andere echter niet uit te sluiten : zij kunnen elkaar ook aanvullen en complementair zijn. De regel van de collegialiteit kan in die zin ook worden geïnterpreteerd als een verruiming van de individuele verantwoordelijkheid, waarbij de minister niet enkel verantwoordelijk is tegenover het parlement, maar ook tegenover collega's-minister.

De bijzondere wetgever heeft zowel het beginsel van de collectieve, als dat van de individuele verantwoordelijkheid expliciet geponeerd. Het komt uiteindelijk aan het Vlaams Parlement toe om in concreto te oordelen of de verantwoordelijkheid individueel of collectief is. De politieke verantwoordelijkheid van de minister is in beginsel totaal en geldt zowel het persoonlijke handelen als het handelen van zijn diensten. De verantwoordelijkheid is bovendien van toepassing op de volledige beleids- en beheerscyclus en op het volledige werkterrein waarvoor de minister verantwoordelijk is. De ministeriële verantwoordelijkheid dient om die reden te worden gecomplementeerd door de ambtelijke loyauteit en neutraliteit.

Het primaat van de politiek en de politieke verantwoordelijkheid vormen in de parlementaire democratie het belangrijkste instrument om ervoor te

zorgen dat de besluitvorming democratisch gelegitimeerd plaatsvindt, ter verzekering van het algemeen belang. De parlementaire democratie vereist evenwel dat legitimatie en beleidscontrole bijkomend worden ondersteund door onder meer participatie van de burgers en kwaliteit van de organisatie van de besluitvorming en de beleids- en beheerscyclus. In het kader van good governance is de politieke verantwoordelijkheid uitgegroeid tot een middel om in algemene zin te bewaken dat de overheidsorganisatie goed functioneert.

De politieke verantwoordelijkheid moet daardoor niet louter als een juridische notie, maar ook als een zaak van voortdurende politieke discussie worden begrepen. Het beginsel behoort tot het levend staatsrecht en de invulling ervan is tijd- en contextbepaald. Dat geldt a fortiori voor de regel van het primaat van de politiek.

Het beginsel dat de politieke verantwoordelijkheid speelt (of kan spelen) voor elk overheidsoptreden, lijkt onder druk te staan door de praktische noodzaak om de toegewezen overheidstaken functioneel te organiseren en te decentraliseren. Het administratieve apparaat is immers uitgegroeid tot een complex systeem met tal van actoren die elk eigen taken en bevoegdheden hebben, samenwerkingsverbanden uitbouwen en verantwoordelijkheden dragen. In dit spanningsveld tussen enerzijds het staatsrechtelijk uitgangspunt van politieke verantwoordelijkheid en anderzijds de administratieve praktijk moet een onderscheid gemaakt worden tussen :

– enerzijds de politieke verantwoordelijkheid van de ministers en van de regering tegenover het parlement : die is volledig, dit wil zeggen dat de ministers volledige verantwoording afleggen aan het parlement over hun activiteiten en die van de administratie ;

– anderzijds de interne verhouding tussen minister en administratie, waarin de minister het beleid vaststelt en de overheidsmanager de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het beleid.

Een dergelijke interne taakverdeling sluit niet uit dat de ministers ook politiek verantwoordelijk zijn voor een degelijke uitvoering van hun beleid en neemt evenmin weg dat de overheidsmanagers en hun diensten betrokken zijn bij het formuleren van het beleid. In dat schema zijn de overheidsmanagers op hun beurt verantwoording verschuldigd aan de minister en via hem of haar aan het parlement.

2.1.3. De verantwoordelijkheid van de overheidsmanager in relatie tot de politieke verantwoordelijkheid

Bij iedere administratieve organisatie moet er altijd, zoals reeds vermeld, een duidelijke en herkenbare band zijn met de politieke verantwoordelijkheid tegenover het parlement.

Het primaat van de politiek en de politieke verantwoordelijkheid moeten overigens in samenhang worden bekeken met de opkomst van het nieuw overheidsmanagement.

Dat pleit ervoor om overheidsmanagers een sterkere rol te laten spelen bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid, hen bovendien een meer prominente rol toe te kennen bij het betrekken van de burger bij het concipiëren, uitvoeren en evalueren van de dienstverlening, en hen voor die rollen ook te responsabiliseren.

Aangezien de politici eveneens actief zijn op die twee domeinen, moeten de verantwoordelijkheden en de verschuldigde verantwoording – onder meer via beheersovereenkomsten en delegatie – worden afgebakend. Ook na zo'n afbakening blijft de politieke verantwoordelijkheid van de minister echter totaal, aangezien een minister zelf geen regeling kan treffen die de mate van politieke verantwoordelijkheid zou beïnvloeden. Anderzijds kan er op grond van de scheiding der machten ook nooit een hiërarchische relatie ontstaan tussen parlement en administratie, en moet het parlementaire toezicht dus altijd noodzakelijkerwijs via de minister verlopen.

Ook in het kader van modern overheidsmanagement blijft dus het beginsel gelden van de volle ministeriële verantwoordelijkheid, ongeacht de noodzaak aan een volwaardige responsabilisering van het operationeel management. De verantwoordelijkheid van de overheidsmanager in de administratie vult het begrip politieke verantwoordelijkheid aan, maar kan daar niet voor in de plaats komen.

Binnen de administratie zijn de overheidsmanagers binnen het kader van de hen gedelegeerde bevoegdheid verantwoordelijk voor de resultaten van hun organisaties. Hierdoor hebben zij een belangrijke invloed op de legitimiteit van de overheid, aangezien die legitimiteit mee steunt op het voor-

leggen van resultaten. Deze responsabilisering helpt de regel van het primaat van de politiek te ondersteunen en mee te operationaliseren, door taken nader af te bakenen en verantwoordelijkheden te expliciteren, en verantwoording te voeden met prestatiegegevens. De verantwoording van het overheidsoptreden vanuit de administratie zal meer en meer slaan op het vermogen om op een kwalitatieve, dit wil zeggen zuinige, efficiënte, effectieve manier om te gaan met de beschikbaar gestelde middelen. Zo zullen beheersovereenkomsten er toe bijdragen dat meer duidelijkheid ontstaat over de verwachte inspanningen en de daarvoor noodzakelijke middelen.

2.1.4. Duidelijke en consistente verdeling van taken en verantwoordelijkheden, tot waarborging van het primaat van de politiek

Het primaat van de politiek en politieke verantwoordelijkheid zijn er finaal op gericht beleid te voeren dat democratisch is gelegitimeerd. Zij worden het best ondersteund door een duidelijke en consistente verdeling van taken en de bijhorende verantwoordelijkheden door te voeren in de Vlaamse overheid :

– tussen politiek en administratie (onderscheid tussen beleidsbepaling enerzijds en beleidsondersteuning en beleidsuitvoering anderzijds) ;

– tussen beleidsondersteuning en beleidsuitvoering (door vorming van departementen en verzelfstandigde agentschappen) ;

– tussen politiek en burgers, tussen politiek en maatschappelijke actoren.

Het bepalen van het beleid (het maken van maatschappelijke keuzes, het formuleren van doelstellingen, de keuze van beleidsinstrumenten en de aansturing van de uitvoering) is een prerogatief van de Vlaamse regering en de ministers, in samenspraak met en onder controle van het Vlaams Parlement.

Andere maatschappelijke actoren kunnen intens en op veel manieren worden geconsulteerd en bij de besluitvorming worden betrokken, maar de finale besluitvorming over belangrijke, publieke zaken mag zich niet verplaatsen naar andere gremia.

Openheid en transparantie van het overheidsoptreden ondersteunen eveneens het primaat van de politiek en de politieke verantwoordelijkheid.

2.1.5. De interne/externe verzelfstandiging van overheidstaken, in het licht van het primaat van de politiek

Een consistent verzelfstandigingsbeleid, waarbij een generiek onderscheid wordt gemaakt tussen taken die volledig onder de instructies van de minister moeten worden verricht (departementen, waar de belangrijkste beleidsvormende taken worden verricht) en uitvoerende taken, accentueert de politieke verantwoordelijkheid voor beleidstaken en ondersteunt het primaat van de politiek. Voor een heldere taakverdeling en dito verantwoordelijkheid zijn uiteraard een één-op-één-relatie tussen minister en administratieve entiteiten binnen een homogeen beleidsdomein belangrijk. Naast duidelijk afgebakende taken en verantwoordelijkheden is er ook nood aan wederzijdse afstemming en coördinatie, om te komen tot een evenwichtig, zichzelf controlerend systeem.

Departementen opereren onder het rechtstreekse gezag en de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de minister in een één-op-één-relatie, wat voor een duidelijke verhouding zorgt tussen het parlement, de regering en de administratie.

Ook bij intern verzelfstandigde agentschappen blijft de verhouding duidelijk, aangezien ze blijven handelen onder het rechtstreekse gezag en de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de bevoegde minister, zij het met een operationele autonomie. Juridisch gaat het om deconcentratie of het spreiden van bevoegdheden van een openbare dienst over meerdere hiërarchisch ondergeschikte diensten of ambtenaren.

Extern verzelfstandigde agentschappen daarentegen beslissen eveneens autonoom, maar staan niet onder het hiërarchische gezag van de minister. Beleidsmatig blijft de minister evenwel de eindverantwoordelijke.

Juridisch gaat het om functionele decentralisatie, waarbij aan een zelfstandige dienst een welomschreven, gespecialiseerde taak van algemeen belang wordt opgedragen. Zo'n dienst is niet onderworpen aan het gezag, maar alleen aan de sturing en het toezicht van de hogere overheid. Zijn zelfstandigheid komt tot uiting in de rechtspersoonlijkheid, verleend bij decreet. Zijn specialiteit is vast-

gelegd in de duidelijk omschreven doelstelling of opdracht. De mate van autonomie en de mate van toezicht kunnen divergeren.

Extern verzelfstandigde agentschappen kunnen de politieke verantwoordelijkheid en het primaat van de politiek uithollen, en leiden tot situaties waarin de minister wel eindverantwoordelijke blijft, maar niet over alle activiteiten van de instelling verantwoording kan afleggen. Dat risico ontstaat met name door de autonomie van extern verzelfstandigde agentschappen, de bestuursparticipatie van belanghebbenden, de beperking van de zeggenschap van de minister, het zeer disparate karakter van de agentschappen en de toezichtsregels, en de zeer verscheiden administratieve praktijk, bijvoorbeeld inzake het toezicht door regeringscommissarissen.

Staatsrechtelijk rijst dan ook de vraag of er op extern verzelfstandigde agentschappen wel genoeg democratische controle is door het parlement en de minister. Het Vlaams Parlement, het Rekenhof, de Raad van State en de rechtsleer hebben al gewezen op de risico's in geval van externe verzelfstandiging en aanbevelingen gedaan om een 'democratisch deficit' te vermijden.

Het primaat van de politiek brengt met zich mee dat interne verzelfstandiging in beginsel de voorkeur verdient boven externe verzelfstandiging. De regel is immers dat het bestuur wordt gevoerd onder de rechtstreekse en hiërarchische verantwoordelijkheid van de regering en haar leden. De zeggenschap blijft dan bij de politiek gelegitimeerde bestuurders, die door het parlement ter verantwoording kunnen worden geroepen.

Elke verzelfstandiging vergt een bewuste, afgewogen keuze van het politieke niveau om onderdelen van de verantwoordelijkheid voor de beleidsuitvoering af te staan. Er dient altijd rekening mee te worden gehouden dat verzelfstandiging neerkomt op het verlenen van autonomie. Verzelfstandiging veronderstelt de bereidheid om de beleidsuitvoering los te laten en niet tussen te komen in de dagelijkse praktijk. Met het bepalen van de bestuurlijke zeggenschap wordt in feite vastgesteld of en in welke mate verzelfstandiging wenselijk en mogelijk is.

Het primaat van de politiek resulteert in een aantal randvoorwaarden bij verzelfstandiging.

Deze randvoorwaarden zijn :

– alleen beleidsuitvoerende taken komen in aanmerking voor verzelfstandiging. Er is geen overdracht van regelgevende bevoegdheden, taken met beleidsimpact, aangelegenheden met grote politieke gevoeligheid of taken die belangenafweging ten aanzien van burgers vergen ;

– de opdracht van het verzelfstandigde agentschap wordt duidelijk afgebakend en de invulling wordt daartoe beperkt. Bevoegdheidsoverlapping met andere agentschappen, instellingen of diensten wordt vermeden ;

– een heldere wederzijdse informatiestroom moet worden uitgebouwd tussen het politieke niveau en het verzelfstandigde agentschap. Politici expliciteren in de beheersovereenkomst duidelijke doeleinden en prioriteiten. De minister heeft de bevoegdheid om nadere regels te stellen ten aanzien van de verantwoording die de agentschappen moeten afleggen. Beheersovereenkomsten moeten bovendien op relatief korte termijn bijstuurbaar zijn ;

– duidelijke afbakening van de sturings-, opvolgings- en toezichtsmechanismen en dito verantwoordelijkheden. De minister moet voldoende kunnen sturen en opvolgen, maar ook rekening houden met de zelfstandigheid van het agentschap. De politieke zeggenschap en de interventiemechanismen worden daartoe in regelgeving afgebakend. De politieke verantwoordelijkheid moet waargemaakt kunnen worden voor : het beleidskader met doelstellingen en maatschappelijke keuzes, de bepaling van de middelen om dat kader te realiseren, de regelgeving, de beleidsmatige opvolging, de evaluatie en zonodig de bijsturing van de uitvoering en de aanwending van overheidsmiddelen.

  De minister treedt hierbij eerder op als regisseur dan als controleur, legt sterker de klemtoon op resultaatscontrole dan op hiërarchische controle, en wordt hierbij ondersteund door het departement.

  Anderzijds dient er daarbij over gewaakt dat de slagvaardige werking van de agentschappen niet wordt gehypothekeerd door te veel naast elkaar staande verplichtingen en controle-instrumenten ;

– Concrete dienstverleningsniveaus worden vastgelegd ;

– grotere coherentie en standaardisering in de organisatorische vormgeving op basis van beginselen vastgelegd in een kaderregelgeving. Met name wordt gestreefd naar een grotere transparantie, systematiek en disciplinering inzake de categorieën van verzelfstandiging. Een minimale regeling en een zekere standaardisering van de verzelfstandiging kan worden bereikt door kaderregelgeving, zoals voorliggend.

Specifiek voor externe verzelfstandiging gelden nog volgende randvoorwaarden :

– aangezien externe verzelfstandiging het oprichten van een afzonderlijke rechtspersoon impliceert, dient telkens zorgvuldig te worden afgewogen of hiervoor duidelijke functionele redenen bestaan ;

– elke externe verzelfstandiging vereist een decretale basis. Opdrachtherschikkende acties, zoals bijvoorbeeld filialisering of participatie in andere rechtspersonen, vereisen kennisgeving aan het parlement ;

– bij voorkeur wordt externe verzelfstandiging publiekrechtelijk vormgegeven. Bij de vormgeving moet altijd een duidelijke keuze worden gemaakt tussen of de publiekrechtelijke, of de privaatrechtelijke weg. Publiekrechtelijke vormgeving geniet de voorkeur. Zeker als bevoegdheden inzake essentiële overheidsfuncties worden overgedragen, wordt voor publiekrechtelijke vormgeving gekozen. Bij privaatrechtelijke vormgeving wordt geen afbreuk gedaan aan de parlementaire controle en wordt niet afgeweken van essentiële bepalingen van het privaatrecht ;

– de raden van bestuur van de extern verzelfstandigde agentschappen hebben een ruime informatieplicht over de uitvoering van de overheidstaak, niet alleen aan de minister, maar ook aan het parlement en de burger ;

– inzake de sturings-, opvolgings- en toezichtsmechanismen en verantwoordelijkheden treedt de minister, zoals reeds vermeld, eerder op als regisseur dan als controleur. Deze regisseursfunctie sluit niet uit dat de minister moet kunnen ingrijpen in een extern verzelfstandigd agentschap (bv. bij taakverwaarlozing) ;

– voldoende verantwoording voor eventuele bestuursparticipatie vanuit maatschappelijke actoren. Directe betrokkenheid is te verantwoorden als ze tot een toegevoegde waarde leidt bij de concrete beleidsuitvoering, of als de maatschappelijke actoren financieel participeren in de beleidsuitvoering.

Als betrokkenheid gewenst is, moet worden nagegaan of die het best via bestuursparticipatie dan wel via andere participatievormen kan worden gerealiseerd. Wordt voor bestuursparticipatie gekozen, dan moeten de bestuurders die de maatschappelijke actoren vertegenwoordigen, in eerste instantie de belangen van de organisatie behartigen en niet deze van de maatschappelijke groep waartoe ze behoren.

2.1.6. Organisatie- en samenwerkingscultuur met verantwoordelijkheidszin

Om het primaat van de politiek en de politieke verantwoordelijkheid te versterken, en zo bij te dragen tot een beleid dat door de burgers wordt gewild, zijn, naast organisatorische aanpassingen, ook een organisatie- en samenwerkingscultuur vereist waarin verantwoordelijkheidszin centraal staat.

De politiek-bestuurlijke verhouding moet allereerst worden vormgegeven via een organisatiecultuur gericht op samenwerking. Samenwerking dient hier noch als strikt hiërarchisch noch als volstrekt belangeloos en geïntegreerd te worden geïnterpreteerd. De organisatiecultuur mikt eerder op een haalbare, zakelijke samenwerking, die met name steunt op gemeenschappelijke doelstellingen, op erkenning van elkaars rol en input, op constructieve dialoog bij de invulling van de doelstellingen en op een goede balans tussen individuele aanspreekbaarheid en collectieve verantwoordelijkheid.

Zo'n cultuur kan onder meer in het human resources management worden bevorderd door de selectie en evaluatie van enerzijds lijnmanagers en anderzijds stafmensen in de beleidsontwikkeling en -ondersteuning deels te baseren op die parameters, en door collegiale platforms te creëren waarop onder meer samenwerkingservaring wordt uitgewisseld.

De samenwerkingscultuur kan mee worden ondersteund door een aantal structurele elementen.

De relatie tussen minister, kabinet en administratie krijgt in het voorgestelde model een aantal nieuwe accenten, zoals hierna uiteengezet.

– De beleidsondersteuning in de departementen wordt door de minister aangestuurd (en opgevolgd).

– De beleidsuitvoering in de IVA en EVA wordt door de minister aangestuurd en opgevolgd via beheersovereenkomsten.

– In de beleidsraad, die binnen ieder homogeen beleidsdomein wordt opgericht, voert de minister via open dialoog direct overleg met alle overheidsmanagers die behoren tot het beleidsdomein waarvoor de minister bevoegd is. In de beleidsraad zetelen in beginsel de minister en de managers van zowel departement als van IVA en EVA die tot het beleidsdomein behoren. De minister is voorzitter van de beleidsraad en stuurt het beleidsdomein aan via deze beleidsraad. De beleidsraad ondersteunt de beleidsbepaling op hoog niveau en fungeert in hoofdzaak als beleidsintegrerend en -coördinerend platform, waarin via tegensprekelijk debat overleg wordt gepleegd over strategische doelstellingen en de concretisering daarvan, en beleidsvoornemens en innoverende projecten worden afgetoetst.

  De beleidsraad is de integrator van beleid en de veruitwendiging bij uitstek van de nagestreefde nauwe relatie tussen het politieke en het administratieve niveau. De relatie is gebaseerd op : wederzijds vertrouwen en wederzijdse vertrouwenswaardigheid, transparante en eenduidige doelstellingen, een gezamenlijke inschatting van de uitvoeringsimplicaties van de beleidsdoelstellingen, een eenduidige delegatie van uitvoering aan het administratieve niveau, onder toezicht van maar zonder inmenging van het politieke niveau, een opvolging van de beleidsuitvoering, op basis van afgesproken rapporteringen, een gezamenlijke evaluatie van de resultaten en/of effecten van het gevoerde beleid.

– Daarnaast voert de minister informeel overleg met individuele topambtenaren, die zorgen voor de nodige terugkoppeling. De minister communiceert verder ook waar nuttig en nodig rechtstreeks met sleutelfiguren uit departement, IVA en EVA, die op hun beurt de nodige fair play tonen bij de terugkoppeling naar hun leidinggevenden of raden van bestuur.

– De rol van de kabinetten wordt beperkt tot politieke advisering. Een beperkt aantal politieke raadgevers helpt de minister bij de voorbereiding van de bespreking van de dossiers in de Vlaamse regering en bij de politieke afweging van beleidsvoorstellen die door de administratie worden aangeleverd. Zij laten de eigen verantwoordelijkheid van het lijnmanagement ten volle tot haar recht komen, binnen de contouren van de beheersovereenkomsten.

– Tussen beleidsondersteunende en uitvoeringsgerichte entiteiten wordt een gestructureerde samenspraak en samenwerking uitgebouwd.

De strategische adviesorganen vervullen ten opzichte van de andere structuurcomponenten een eigen rol die steunt op twee uitgangspunten :

– de onafhankelijkheid van het adviesorgaan moet beschermd zijn, wat onder meer tot gevolg heeft dat er geen politieke mandatarissen, kabinetsleden of ambtenaren deel van uit mogen maken ;

– de impact van het adviesorgaan is van die aard dat de adviezen – na analyse en verwerking door de beleidsbepaler en de departementen – bij de besprekingen in de beleidsraad wel een belangrijk, maar geen determinerend element zijn.

De overlegorganen bieden de beleidsverantwoordelijken de mogelijkheid om een zo breed mogelijk draagvlak voor het beleid te bewerkstelligen. In de organen overlegt de minister en/of zijn of haar administratie met het maatschappelijke middenveld, en gebeurt er een wederzijdse aftasting en gedachtewisseling over het voorgenomen beleid met als doel een consensus na te streven. Buiten de overlegorganen kan de beleidsverantwoordelijke ook overleg ad hoc organiseren, bijvoorbeeld over zeer concrete dossiers, met door hem of haar gekozen gesprekspartners.

2.2. Deugdelijk bestuur

2.2.1. Deugdelijk bestuur ("good governance") in de private sector

Naast het primaat van de politiek en de daarbij horende politieke verantwoordelijkheid steunt de voorliggende visie inzake het nieuwe organisatiemodel voor de Vlaamse overheid op de noodzaak om het overheidsoptreden te laten verlopen volgens de principes van "good governance".

In de context van de private sector wordt het good governance-begrip gehanteerd om een methode van bedrijfsvoering te bepleiten waarbij de structuren en processen van beslissing en verantwoording,

van controle en toezicht, van gedrag en leiderschap gebaseerd zijn op de principes van openheid, integriteit en verantwoording. De toepassing van deze good governance-principes in private ondernemingen beoogt een meer optimale taakverdeling en verantwoordelijkheidsafbakening tussen de belangrijkste partijen in een onderneming : de aandeelhouders, de bestuurders en het management. Tegelijkertijd leidt dit tot een nieuwe visie op het ondernemerschap waarin ook de relatie met andere belanghebbenden (klanten, personeel, samenleving) centraal komt te staan. In deze visie op duurzaam ondernemen wordt een bedrijf opgevat als een complex van verantwoordelijkheden, gericht op winstmaximalisatie ten voordele van de aandeelhouders, maar tegelijkertijd ook gericht op waardemaximalisatie (in maatschappelijke, culturele en ecologische termen) ten voordele van alle belanghebbenden. Ondernemen wordt dan een brede verantwoordingsplichtige bevoegdheid die de nodige openheid en integriteit veronderstelt.

2.2.2. Deugdelijk bestuur in de overheidssector

De toepassing van deze good governance-principes in een overheidsomgeving vereist een zekere vertaalslag gelet op de eigenheid van een overheidsbestuur en het primaat van de politiek. Het overheidsoptreden moet rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (de drie R's) garanderen in combinatie met de principes van zuinigheid (economy), efficiëntie, effectiviteit en ethiek (de vier E's). Government governance of deugdelijk overheidsbestuur houdt in dat een overheidsoptreden, gedragen door de drie R's en de vier E's, gepaard gaat met een duidelijke verantwoordelijkheidsafbakening tussen de betrokken actoren (parlement, regering, administratie en burger) en met het transparant verschaffen van verantwoordingsinformatie over het bereiken van de beleidsdoelstellingen zowel ten aanzien van de overheid zelf als ten aanzien van de burger.

Deugdelijk overheidsbestuur houdt in dat in de beleids- en beheerscyclus (d.i. de cyclus van beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsopvolging en beleidsevaluatie) de activiteiten op het vlak van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden met de nodige openheid, integriteit en verantwoordingsplicht worden ingevuld.

2.2.3. De sturende taak van de overheid

In een democratie is 'de' overheid niet iets onpersoonlijks, maar bestaat ze in eerste instantie uit personen die binnen de maatschappij verkozen worden om aan het maatschappelijk gebeuren richting te geven. De overheid heeft aldus een sturende taak, dit wil zeggen een opdracht om een beleid uit te stippelen dat gericht is op het algemeen belang. In de beleids- en beheerscyclus komt deze beleidsmatige sturing op verschillende momenten tot uiting :

– sturing dient gebaseerd te zijn op een weloverwogen beleid, dit is een onafhankelijk, voorafgaand onderzoek van het beleidsdomein en een afweging van alle denkbare alternatieven of mogelijke oplossingen voor maatschappelijke problemen en/of uitdagingen ;

– op basis van de beschikbare informatie die vanuit de beleidsondersteuning wordt aangereikt, bepaalt de minister de na te streven beleidsdoelstellingen, bakent de te bereiken/verwachte effecten af en kiest het beleidsinstrumentarium ; deze beleidskeuzes expliciteert de minister in legislatuurgebonden beleidsnota's en jaarlijkse beleidsbrieven die aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd ;

– als basisprincipe geldt dat de minister de beleidsuitvoering aanstuurt en opvolgt, hierin bijgestaan door het departement ; de minister organiseert deze aansturing en opvolging van de beleidsuitvoering als een sturing op hoofdlijnen en op afstand, gebruik makend van beheersovereenkomsten met de verzelfstandigde agentschappen en op basis van direct overleg ;

– met het oog op monitoring en opvolging van de beleidsuitvoering bezitten de verzelfstandigde agentschappen een informatie- en rapporteringsopdracht om zo de nodige beleids- en beheersinformatie aan te reiken als input voor de beleidsevaluatie en de eventuele (tussentijdse) beleidsbijsturing.

2.2.4. Het beheersen en verantwoorden van het overheidsoptreden

Het beheersen en verantwoorden van het overheidsoptreden veronderstelt een duidelijke verantwoordelijkheidsafbakening tussen alle betrokken actoren (zie ook 2.1.3).

Zoals reeds gesteld hebben de regering en haar ministers politieke verantwoordelijkheid tegenover het parlement, dit wil zeggen dat de ministers volledige verantwoording afleggen aan het parlement over hun activiteiten en die van de administratie. De verantwoordelijkheid van de overheidsmanager in de administratie vult deze politieke verantwoordelijkheid aan, maar kan daar niet voor in de plaats komen.

Binnen de administratie zijn de overheidsmanagers verantwoordelijk voor het management van hun organisaties en leggen daarover verantwoording af aan de bevoegde minister.

In het voorgestelde organisatiemodel is de manager van een departement verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en de beleidsevaluatie voor het gehele beleidsdomein.

Daarnaast fungeert de manager van een intern verzelfstandigd agentschap (IVA) als aanspreekpunt voor dat agentschap waarmee de bevoegde minister een beheersovereenkomst afsluit.

De manager van een IVA handelt – met operationele autonomie – onder het rechtstreeks gezag van de bevoegde minister die volle politieke verantwoordelijkheid draagt voor zowel de aansturing en het toezicht als de prestaties van het agentschap.

Bij een extern verzelfstandigd agentschap (EVA) sluit de minister een beheersovereenkomst af met de raad van bestuur, staat in voor de aansturing en de opvolging, oefent toezicht uit en evalueert. Hier is er géén hiërarchische band met het lijnmanagement van dat agentschap. De minister bezit enkel de politieke eindverantwoordelijkheid, maar de prestaties van het agentschap verlopen niet onder het hiërarchische gezag van de minister.

De operationele autonomie waarover de IVA en EVA beschikken om hun taken te beheersen wordt gegarandeerd in kaderregelgeving en nader gepreciseerd en gespecificeerd in de oprichtingsbesluiten/oprichtingsdecreten en in de beheersovereenkomsten[2].

[2] Met een privaatrechtelijk vormgegeven EVA wordt een samenwerkingsovereenkomst gesloten i.p.v. een beheersovereenkomst.

2.2.5. Het proces van toezicht en controle in het licht van een grotere responsabilisering

Deugdelijk overheidsbestuur steunt ook op een grotere responsabilisering van het lijnmanagement door het toekennen van grotere vrijheidsgraden inzake financieel, facilitair en personeelsbeheer en door het toekennen van beheersverantwoordelijkheid met aanspreekbaarheid op de behaalde resultaten. Dit proces van beheersing en verantwoording blijft onderworpen aan een proces van toezicht en controle.

Toezicht en controle mogen in elk geval géén doel op zich vormen, maar dragen bij tot het realiseren, op een rechtmatige en doelmatige manier, van de beleidsdoelstellingen bepaald door het politieke niveau.

Toezicht en controle omvat het geheel van financiële en prestatierapportering en interne en externe controles, gericht op de volgende objectieven :

– het lijnmanagement legt verantwoording af over het beheer van de ter beschikking gestelde overheidsgelden en -middelen ;

– het lijnmanagement toont de efficiëntie aan van haar optreden in relatie tot de vooropgestelde/verwachte effecten ;

– het lijnmanagement installeert interne controle met het oog op risico-beheersing ; een performante interne audit evalueert de adequaatheid van de interne controlesystemen en kan aanbevelingen tot verbeteringen formuleren.

Het Rekenhof treedt op als externe a posteriori controle-instantie met betrekking tot de rechtmatigheid, de efficiëntie en de effectiviteit van het overheidsoptreden.

2.2.6. De strategische dimensie van het beleid en de relatie met de begroting en boekhouding

Deze cyclus van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden is gebaseerd op een procesmodel dat spreekt van intake, input (middelen), throughput (processen of instrumenten), output (prestaties) en outcome (effecten, of concretisering van doelstellingen).

Binnen de Vlaamse administratie werden dit model en deze terminologie geïntroduceerd via de doelmatigheidsanalyse. Dit is een analyse van de zuinigheid, de efficiëntie en de effectiviteit van het

overheidsoptreden. Hierin wordt een grotere integratie vereist tussen de geformuleerde beleidsopties en de beschikbare financiële middelen. Beleidsnota's en beleidsbrieven mogen niet los staan van de financiële beleidsruimte. Begroting en boekhouding moeten een duidelijk antwoord bieden op de 3 essentiële vragen : wat willen we bereiken (effectiviteit), wat gaan we daar voor doen (efficiëntie) en wat mag dit kosten (zuinigheid). De huidige input-georiënteerde begroting moet een outputbegroting worden.

Een meerjarig perspectief komt centraler te staan. Een jaarlijkse begroting wordt behouden, maar wordt gekaderd in een meerjarig perspectief. De jaarlijkse begroting wordt als het ware een monitoring van de meerjarige begroting en de strategische beleidsopties.

Het verhogen van de transparantie, conform de principes van deugdelijk bestuur, wordt bereikt door het consequent doorvoeren van éénduidige relaties, niet alleen tussen minister en beleidsdomein maar ook tussen de beleidsdomeinen en de begrotingsstructuur. Eén minister kan één of meerdere beleidsdomeinen en begrotingspakketten aansturen. Eén beleidsdomein annex begrotingspakket kan evenwel niet door verschillende ministers worden aangestuurd.

Een beleidsdomein wordt onderverdeeld in beleidsvelden. Tevens wordt een onderscheid gemaakt maar tegelijkertijd een verband gelegd tussen beleidskredieten en apparaatskredieten. Dit onderscheid is wenselijk voor diverse redenen : het bekomen van een zicht op de directe kosten en de overhead-kosten (apparaatskredieten), de mogelijkheid tot vergelijking (bench-marking), het verstrekken aan het lijnmanagement van grotere graden van vrijheid en verantwoordelijkheid bij de middelenallocatie, enzovoort ; het verband tussen beide geeft aan welke kosten inzake apparaatswerking verbonden zijn aan bepaalde beleidsmaatregelen (efficiëntie).

Deze benadering vereist een overgang van het uitsluitend denken in termen van uitgaven en ontvangsten naar een denken zowel op kasbasis als in termen van kosten en opbrengsten binnen de begroting en de boekhouding.

Deugdelijk overheidsbestuur houdt ook in dat de werking van de Vlaamse overheid stoelt op een samenwerkingscultuur, zoals reeds vermeld. De organisatiestructuur moet dit onderbouwen en faciliteren en moet tegelijkertijd voorzien in de installatie van mechanismen die de coördinatie vergemakkelijken (cf. punt 2.1.6).

Dit streven naar een deugdelijk overheidsbestuur bouwt verder op de evolutie, ingezet binnen de Vlaamse overheid, om het beleid een meer strategische dimensie te geven.

Bij het begin van de legislatuur maakt het politiek niveau per beleidsdomein een beleidsnota en een meerjarenbegroting op voor de duurtijd van de legislatuur. Dit gebeurt ook voor aangelegenheden die beleidsdomeinen overstijgen en die in het regeerakkoord werden opgenomen.

De beleidsnota's bevatten, op het niveau van een beleidsdomein, eventueel onderverdeeld per beleidsveld, een omgevingsanalyse, een explicitering van de doelstellingen (gewenste effecten) alsook de instrumenten (of de clusters van instrumenten) die zullen worden aangewend om die doelstellingen te bereiken. De beleidsnota's zijn de strategische plannen van de beleidsdomeinen.

De functioneel bevoegde minister is de eindverantwoordelijke voor de beleidsnota's. Bij de opmaak wordt hij ondersteund door het departement en de beleidsraad en houdt rekening met het advies van de strategische adviesraad en de elementen uit het formele overleg. De beleidsnota's worden ter bespreking voorgelegd aan het Vlaams Parlement. De budgettaire consequenties van de beleidsnota's worden in een meerjarenbegroting weergegeven.

Die strategische dimensie wordt jaarlijks doorvertaald naar een operationeel niveau. De beleidsnota's worden nader geconcretiseerd in beleidsbrieven die jaarlijks ter bespreking voorgelegd worden aan het Vlaams Parlement. De jaarlijkse begroting geeft op zijn beurt de budgettaire implicaties van de beleidsbrieven weer.

3. HET NIEUWE ORGANISATIEMODEL

De nieuwe Vlaamse administratie zal worden georganiseerd en ingericht volgens onderstaande basisbeginselen. Deze vormen het kader waarbinnen de sectorale invulling per beleidsdomein zal plaatsvinden.

3.1. Indeling in homogene beleidsdomeinen en één-op-één relatie tussen het ministerieel niveau en de administratieve organisatiestructuur per beleidsdomein

Het volledige bevoegdheidspakket van de Vlaamse overheid wordt opgedeeld in homogene beleidsdomeinen.

Elk homogeen beleidsdomein vormt een herkenbaar en samenhangend geheel van bevoegdheden, zowel vanuit het oogpunt van de politiek als van de burger. De administratieve organisatiestructuur wordt op die beleidsdomeinen geënt.

Er wordt een één-op-één relatie ingesteld tussen het ministerieel niveau en de administratie. Dit houdt in dat voor elk homogeen beleidsdomein slechts één minister bevoegd is en dat alle administratieve entiteiten die deel uitmaken van een bepaald beleidsdomein onder dezelfde minister ressorteren. Dit lijkt evident, maar is in de huidige situatie allerminst het geval ; thans ressorteren bv. verscheidene departementen van het huidige ministerie van de Vlaamse Gemeenschap onder meer dan één minister.

De Vlaamse regering bepaalt de homogene beleidsdomeinen, zowel wat het aantal als de inhoudelijke taakstelling betreft. De Vlaamse regering draagt er tevens zorg voor – en dit met ingang van de volgende legislatuur – dat de bevoegdheidsverdeling tussen haar leden zodanig gebeurt dat de één-op-één relatie daadwerkelijk gerealiseerd wordt. De één-op-één relatie houdt evenwel niet in dat een minister niet bevoegd kan zijn voor meer dan een beleidsdomein ; deze mogelijkheid blijft bestaan, en zal met name toepassing vinden wanneer het aantal beleidsdomeinen groter is dan het aantal ministers in de Vlaamse regering.

Op 17 november 2000 hechtte de Vlaamse regering haar goedkeuring aan de indeling van het volledige bevoegdheidspakket van de Vlaamse overheid in volgende 13 homogene beleidsdomeinen[3] :

– diensten van de minister-president ;

– buitenlands beleid en internationale samenwerking ;

– wetenschaps- en technologisch innovatiebeleid ;

– bestuurszaken ;

– financiën en begroting ;

– onderwijs en vorming ;

– welzijn en volksgezondheid ;

– cultuur, sport en media ;

– economie, werkgelegenheid en toerisme ;

– landbouw ;

– leefmilieu en natuurbehoud ;

– mobiliteit ;

– ruimtelijke ordening, huisvesting, monumenten en landschappen.

De beleidsdomeinen "diensten van de minister-president", "bestuurszaken" en "financiën en begroting" hebben in grote mate een (intern) organisatiegericht en organisatiebreed karakter. De tien andere beleidsdomeinen hebben een sterk (extern) maatschappijgericht karakter.

3.2. Hoofdstructuur van de nieuwe Vlaamse administratie

Voor ieder homogeen beleidsdomein wordt een Vlaams ministerie opgericht. Elk Vlaams ministerie bestaat uit een departement en één of meerdere intern verzelfstandigde agentschappen (IVA) zonder rechtspersoonlijkheid.

Het departement en deze IVA hebben geen eigen rechtspersoonlijkheid ; zij ressorteren onder de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap en onder het hiërarchische gezag van de minister.

Binnen ieder homogeen beleidsdomein kunnen ook één of meerdere verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid worden opgericht : intern verzelfstandigde agentschappen (zonder raad van bestuur en onder hiërarchisch gezag van de minister) of extern verzelfstandigde agentschappen (functioneren onder een raad van bestuur).

Per homogeen beleidsdomein wordt een beleidsraad opgericht.

---

[3] voorlopige naamgeving van de beleidsdomeinen.

3.3. Duidelijke en consistente taakverdeling tussen departement en verzelfstandigde agentschappen

Het nieuwe organisatiemodel gaat uit van een duidelijke en consistente taakverdeling tussen de departementen (beleidsondersteuning) enerzijds en de verzelfstandigde agentschappen (beleidsuitvoering) anderzijds. Deze taakverdeling is gesteund op de hoger ontwikkelde visie op het primaat van de politiek en deugdelijk bestuur (zie punten 2.1. en 2.2.) enerzijds en motieven van diverse aard (doelmatigheid, specialisatie, e.a.- zie infra 3.3.2.) anderzijds.

3.3.1. Departement : taakstelling gericht op beleidsondersteuning

De departementen worden belast met taken van beleidsondersteuning.

Het departement heeft in essentie tot taak de minister te ondersteunen :

– bij het uitwerken van diens beleid ; daartoe heeft het departement een beleidsvoorbereidende en een beleidsevaluerende opdracht ;

– bij de aansturing en de opvolging van de beleidsuitvoering, die toevertrouwd wordt aan agentschappen.

Ten uitzonderlijke titel kunnen aan het departement ook beleidsuitvoerende taken worden toevertrouwd, bv. indien voor bepaalde beleidsuitvoerende taken niet voldaan wordt aan de criteria om ze te verzelfstandigen, of bij een migratiescenario naar een toekomstig agentschap.

3.3.2. Verzelfstandigde agentschappen : taakstelling gericht op beleidsuitvoering

Taken van beleidsuitvoering worden, wanneer aan bepaalde voorwaarden (cf. infra) is voldaan, in beginsel toevertrouwd aan verzelfstandigde agentschappen, vanuit volgende motieven :

– omdat er een eigen cultuur voor de uitvoeringsorganisatie gewenst is, die gericht is op de professionaliteit van de uitvoering ;

– omwille van een verwachting van hogere doelmatigheid en slagvaardigheid, in combinatie met kwaliteit, effectiviteit van de te leveren prestaties ;

– vanuit een deskundigheidsmotief : om de voor de taakuitvoering vereiste deskundigheid beter tot haar recht te laten komen ;

– om activiteiten op de markt te brengen, in een competitieve sfeer ;

– omdat er een grotere afstand tot het beleidscentrum gewenst is en om dichter bij de klant te staan ;

– om in sommige domeinen een gewenste of nodig geachte onafhankelijkheid ten opzichte van de regering tot stand te brengen.

Ten indicatieven titel en zonder limitatief te willen zijn wordt hierna een overzicht gegeven van een aantal mogelijke taakstellingen van verzelfstandigde agentschappen :

– erkenningen ;

– vergunningen ;

– inspectie en controle ;

– inning van belastingen en heffingen ;

– toekenning van subsidies, toelagen, e.d. ;

– beheer en exploitatie van infrastructuur ;

– informatieverzameling, informatieverstrekking, sensibilisering, advisering, promotie, e.a. ;

– uitvoering van (wetenschappelijk) onderzoek ;

– specifieke dienstverlening in bepaalde beleidsdomeinen.

De verzelfstandigde agentschappen beschikken over een ruime operationele autonomie.

3.3.3. Wisselwerking tussen departement en verzelfstandigde agentschappen

De duidelijke en consistente taakverdeling tussen departementen en verzelfstandigde agentschappen, die steunt op het onderscheid beleidsondersteuning/beleidsuitvoering, is een bewuste keuze van de Vlaamse regering. Maar dit impliceert niet dat er tussen beide een strikte scheiding wordt doorgevoerd. Tussen departementen en verzelfstandigde agentschappen, tussen beleidsondersteuning en beleidsuitvoering, worden geen beschotten geplaatst, integendeel, ze verhouden zich op strategisch en op

operationeel niveau als communicerende vaten, zoals hierna wordt verduidelijkt.

Zo hebben de verzelfstandigde agentschappen een belangrijke functie bij de operationele beleidsvoorbereiding : zij leveren, vanuit hun ervaring op het terrein, informatie, ideeën en voorstellen aan die mee verwerkt worden in de beleidsvoorstellen die het departement voor beslissing aan het politieke niveau voorlegt. Zij beschikken in dit verband over de nodige inhoudelijke capaciteit voor de operationele bedrijfsvoering.

De departementen toetsen de haalbaarheid van beleidsvoorstellen op hun uitvoerbaarheid af bij de verzelfstandigde agentschappen.

Beleidsvoorbereiders gaan dus te rade bij beleidsuitvoerders voor de aftoetsing van voorgenomen regelgeving.

Ook op het vlak van de monitoring en opvolging van de beleidsuitvoering is er een wisselwerking. De verzelfstandigde agentschappen volgen de uitvoering van de hun toevertrouwde opdrachten op en geven deze informatie door aan het departement. Bij interpretatie van regelgeving gaan zij te rade bij de beleidsondersteuners. De departementen monitoren de effecten van de beleidsuitvoering op basis van de beleids- en beheersinformatie die gegenereerd wordt door de verzelfstandigde agentschappen, de entiteiten binnen het departement en het managementinformatiesysteem van het beleidsdomein.

De departementen en de verzelfstandigde agentschappen bouwen een wederzijdse informatiestroom uit en zorgen ervoor dat de minister terdege geïnformeerd wordt over de resultaten van respectievelijk het monitoring- en opvolgingsproces. Binnen de beleidsraad wordt overlegd in welke mate die resultaten aanleiding geven tot eventuele bijsturingen.De verzelfstandigde agentschappen spelen ook een rol op het vlak van de operationele beleidsevaluatie. Zij evalueren het proces van beleidsuitvoering, de geleverde prestaties en de daartoe ingezette middelen, en zij verzamelen indicaties over bereikte effecten met het oog op :

– de optimalisering van de interne processen ;

– het leveren van input voor de beleidsevaluatie m.b.t. instrumenten, effecten, nieuwe evoluties, e.d.

De departementen evalueren op niveau beleidsdomein/beleidsveld de effectiviteit van de ingezette instrumenten en de relatie tussen geleverde prestaties en vastgestelde en beoogde effecten, ten behoeve van de minister, met het oog op :

– eventuele bijsturing van beleid ;

– eventuele bijsturing van de aansturing (cf. beheersovereenkomsten) van de verzelfstandigde agentschappen.

Op strategisch niveau hebben de departementen een belangrijke rol in het onderbouwen van het toekomstgericht beleid : zij zorgen voor een permanente actualisering van de omgevingsanalyse, zij sturen het beleidsgericht wetenschappelijke onderzoek aan, zij toetsen de resultaten ervan af op aanwendbaarheid, zij volgen de ontwikkelingen en trends op in het beleid van ons omringende landen en van internationale fora, zij analyseren statistische gegevens, ontwikkelen modellen en dies meer, ter voorbereiding van potentiële strategische beleidsopties voor de beleidsnota's. De verzelfstandigde agentschappen hebben een eigen rol in de strategische beleidsondersteuning : zij leveren toekomstgerichte insteken vanuit hun specifieke terreinkennis, zij genereren strategische gegevens vanuit de beleidsuitvoering en dies meer. Bovendien zijn de agentschappen een belangrijke actor in het aftoetsen van de uitvoerbaarheid van potentiële strategische beleidsopties.

Zonder afbreuk te doen aan het onderscheid tussen beleidsondersteuning en beleidsuitvoering wordt dus tussen beleidsondersteunende en uitvoeringsgerichte entiteiten een gestructureerde samenspraak en samenwerking uitgebouwd. Ze werken samen als nevengeschikte partners, wat structureel vooral onderbouwd wordt doordat het topmanagement van departementen, IVA en EVA deel uitmaakt van de beleidsraad. De samenwerking tussen departementen en verzelfstandigde agentschappen wordt verder ook ondersteund door de oprichting, samenstelling en werking van een managementgroep per beleidsdomein of beleidsveld. Die managementgroep fungeert vooral als integrator van beleidsondersteuning en beleidsuitvoering op ambtelijk niveau.

Ten slotte kan nog vermeld worden dat voorzien wordt in een globale interne arbeidsmarkt voor het personeel van de departementen en de verzelfstandigde agentschappen (met uitzondering van de privaatrechtelijk vormgegeven EVA). De wisselwerking tussen beleidsuitvoering en beleidsondersteuning wordt ook geconcretiseerd door onderlinge personeelsuitwisseling.

3.4. De verzelfstandigde agentschappen

In het nieuwe organisatiemodel wordt de beleidsuitvoering toevertrouwd aan verzelfstandigde agentschappen. Hierna wordt ingegaan op een aantal algemene beginselen inzake verzelfstandiging en de verzelfstandigde agentschappen in de toekomstige organisatie van de Vlaamse administratie. Deze beginselen stemmen overeen met de recente tendens in toonaangevende OESO-landen om meer nadruk te leggen op algemene beginselen van deugdelijk bestuur inzake verzelfstandiging, met aandacht voor institutionele duidelijkheid, verbetering van de beheers- en beleidsstructuren, behoud van de beleidscoherentie, en een versterkte verantwoording naar parlement en burgers.

3.4.1. Vormen van verzelfstandiging

Doorgaans worden twee vormen van verzelfstandiging onderscheiden. De eerste, zogenaamd interne variant houdt een differentiatie in van de beheersregels binnen één en dezelfde rechtspersoon.

Aldus wordt het begrip interne verzelfstandiging veelal herleid tot de rechtsfiguur "deconcentratie", met name de vorm van beheer van een overheidstaak waarbij de bevoegdheid tot het verrichten van rechtshandelingen opgedragen is aan ambtenaren die onderworpen blijven aan het hiërarchisch gezag van de minister. De leidend ambtenaren verkrijgen in deze figuur een operationele autonomie.

Bij de tweede, zogenaamd externe variant komt het beheer van een overheidstaak toe aan een instelling met rechtspersoonlijkheid. Deze variant wordt vanuit bestuursrechtelijke invalshoek vertaald in de rechtsfiguur van de functionele decentralisatie, met name die vorm van decentralisatie waarbij aan zelfstandige diensten de uitvoering van het beleid en het beheer van een welbepaald belang wordt opgedragen.

De decentralisatie onderscheidt zich van de deconcentratie doordat de beheersorganen van de gedecentraliseerde dienst hun beslissingsrecht niet uitoefenen in naam van de Vlaamse Gemeenschap/het Vlaamse Gewest, maar in naam van de rechtspersoon waarvan zij de organen zijn. De gedecentraliseerde dienst is daarenboven niet aan het hiërarchisch gezag onderworpen, maar wel aan een regeling die voorziet in sturing, opvolging en toezicht.

In beide gevallen houdt verzelfstandiging een verschuiving in van de beheers- en/of beslissingsbevoegdheid ten aanzien van (een aantal facetten van) een bepaalde overheidstaak. Verzelfstandiging is dus allerminst een synoniem voor terugtredende overheid.

Het politieke primaat bepaalt de doelstellingen en de gewenste effecten (outcome) van het overheidsbeleid en desgevallend – op een indicatieve en/of imperatieve manier – de instrumenten (throughput) via dewelke deze doelstellingen moeten worden gerealiseerd. De bepaling van de output (met zowel kwantiteits- als kwaliteitsaspecten) die een organisatie dient te realiseren en de (financiële en personele) middelen (input) die hiervoor worden ter beschikking gesteld maakt het voorwerp uit van een onderhandelde overeenkomst tussen het politieke niveau en de organisatie.

De vrijheid van de verzelfstandigde agentschappen betreft hier een capaciteit om binnen het kader van de voormelde overeenkomst :

– te beslissen over de wijze van totstandkoming van de output (prestaties), de operationalisering van de instrumenten, maar niet over de outcome (effecten) ;

– de toegewezen middelen (input) binnen een generieke normering vrij aan te wenden.

3.4.2. Bevoegdheidsaspecten

Voor het oprichten en inrichten van diensten wordt een onderscheid gemaakt tussen :

– de bevoegdheid van de Vlaamse regering met betrekking tot het regelen van de interne organisatie van de diensten van de Vlaamse Gemeenschap ;

– de bevoegdheid van de decreetgever om openbare rechtspersonen met rechtspersoonlijkheid op te richten.

De decreetgever is, krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bevoegd het statuut te regelen van de instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. Het decreet regelt hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht, en kan aan deze organismen rechtspersoonlijkheid toekennen (artikel 9 van de bijzondere wet).

De decreetgever is aan geen organisatievorm gebonden.

Naast het beroep op het publiekrechtelijk procédé, kan de decreetgever ook instellingen oprichten via privaatrechtelijke weg, waarbij de decreetgever de regering machtigt om mee te werken aan de oprichting van of toe te treden tot privaatrechtelijke rechtspersonen (v.z.w.'s, vennootschappen, …).

Deze keuze brengt volgens de Raad van State een aantal beperkingen mee :

– de decreetgever kan in beginsel niet afwijken van de betrokken wetgeving (bv. het handels- en vennootschapsrecht), dat immers behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid ; de essentiële bepalingen van de gekozen rechtsvorm moeten gerespecteerd worden ;

– essentiële overheidsfuncties mogen niet aan een privaatrechtelijke rechtspersoon worden toevertrouwd ;

– geen onbepaalde en algemene afstand van bevoegdheden ;

– er kan enkel gebruik gemaakt worden van privaatrechtelijke toezichtsvormen, bijvoorbeeld controle door een bedrijfsrevisor.

Zoals reeds gesteld onder punt 1.5, werd het bevoegdheidskader waarbinnen de Gemeenschappen en de Gewesten inzake budgettaire en financiële organisatie opereren, gevoelig uitgebreid door de federale wet die de algemene bepalingen heeft vastgesteld die van toepassing zijn op de begrotingen en boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten, alsook op de organisatie van de controle uitgeoefend door het Rekenhof.

3.4.3. Redenen om over te gaan tot verzelfstandiging

Meerwaarde en efficiëntie, resultaats- en klantgerichtheid moeten de doorslaggevende argumenten zijn om tot verzelfstandiging te beslissen (in de mate dat veiligheidsaspecten geen beletsel vormen).

Hierbij aansluitend kan gesteld worden dat tot verzelfstandiging slechts kan worden overgegaan als cumulatief voldaan is aan volgende voorwaarden :

– zowel de entiteit, als haar uitvoeringsgerichte taken en opdrachten moeten een voldoende kritische massa hebben ;

– de producten en diensten moeten meetbaar zijn ;

– er moet een reële mogelijkheid zijn tot aansturing van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit ;

– de beheersovereenkomst en inzonderheid de informatierelatie moeten reëel invulbaar zijn.

Tot de oprichting van verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid wordt pas overgegaan als hiervoor duidelijke functionele redenen bestaan en er een toegevoegde waarde door gegenereerd wordt.

Concreet zijn er twee belangrijke redenen op grond waarvan de oprichting van een EVA kan worden overwogen : autonomie en onafhankelijkheid van de uitvoering, en partnership bij de uitvoering.

3.4.4. Categorisering van verzelfstandigde agentschappen

Aansluitend op de punten 3.4.1. en 3.4.2. wordt het aantal mogelijke vormen van verzelfstandiging in het nieuwe organisatiemodel beperkt tot 4 generieke basisvormen die, geval per geval, flexibel kunnen ingevuld worden rekening houdend met de taken en opdrachten van de te verzelfstandigen entiteiten :

1. Intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid, die opgericht worden door de Vlaamse regering. De leidend managers verkrijgen in deze figuur een operationele autonomie, en blijven onderworpen aan het hiërarchisch gezag van de minister.

   Bij de IVA die in een maatschappelijk gevoelige omgeving opereren kan een raadgevend comité bij de overheidsmanager worden opgericht om toe te zien op de objectiviteit, evenwichtigheid, sectorale spreiding, e.d. van de uitvoeringsgerichte activiteiten.

2. Intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, die opgericht worden bij decreet. De leidend managers beschikken over een operationele autonomie, en blijven onderworpen aan het hiërarchisch gezag van de minister.

   Ook in deze basisvorm kan een raadgevend comité worden opgericht.

3. Extern verzelfstandigde agentschappen, publiekrechtelijk vormgegeven, met rechtspersoonlijkheid (waarvan de rechtsvorm afwijkt

van de dwingende bepalingen van het private vennootschaps- of verenigingsrecht).

4. Extern verzelfstandigde agentschappen, privaatrechtelijk vormgegeven, met rechtspersoonlijkheid (naamloze vennootschappen, coöperatieve vennootschappen, tijdelijke vennootschappen, v.z.w.'s, stichtingen, e.d.).

   Deze privaatrechtelijke rechtsvormen worden in zuivere vorm gehanteerd (oprichting en statuut zijn volledig in overeenstemming met de dwingende bepalingen van het private vennootschaps- of verenigingsrecht).

Interne verzelfstandiging heeft als kenmerken dat de volle politieke verantwoordelijkheid bij de minister blijft liggen en dat er een (gemoduleerde) hiërarchische relatie blijft tussen de minister en de top van de organisatie. Bij externe verzelfstandiging worden de activiteiten in een organisatie geplaatst die buiten het ministerie staat én waarbij er geen hiërarchische relatie is tussen de top van de organisatie en de minister. De minister heeft bij externe verzelfstandiging enkel de politieke eindverantwoordelijkheid.

Deze categorisering resulteert in een grotere coherentie in de organisatorische vormgeving en een substantiële vereenvoudiging van de regelgeving.

Deze categorisering van verzelfstandigde agentschappen vervangt de regeling in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

3.4.5. Beheersovereenkomsten

De (aan)sturing van de verzelfstandigde agentschappen vanuit het politieke niveau gebeurt voor een belangrijk deel door middel van beheersovereenkomsten. Voorliggend voorontwerp van decreet bevat dan ook verscheidene artikelen met betrekking tot het instrument van de beheersovereenkomsten.

3.5. Sectorale invulling

De Vlaamse regering zal het nieuwe organisatiemodel voor elk van de homogene beleidsdomeinen concretiseren. De sectorale invulling hiervan is momenteel in uitvoering. Zij omvat de structurering van het beleidsdomein in een departement en één of meerdere agentschappen, de beschrijving van hun taakstelling, en – wat de agentschappen betreft – de keuze tussen interne of externe verzelfstandiging.

Deze sectorale invulling zal de bestaande organisatie van de Vlaamse administratie (entiteiten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Vlaamse wetenschappelijke instellingen en Vlaamse openbare instellingen) vervangen.

Wat de Vlaamse wetenschappelijke instellingen betreft, wordt het bestaande organisatiemodel als dusdanig niet behouden ; de sectorale invulling zal uitmaken onder welke organisatievorm(en) hun taken het best kunnen uitgeoefend worden en of zij voldoen aan de voorwaarden voor verzelfstandiging.

4. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State bracht op 5 november 2002 advies uit over het voorontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid (advies 33.992/3). Dit advies werd ontvangen op 17 januari 2003.

Hierna wordt ingegaan op de algemene bemerkingen van de Raad van State ; de artikelsgewijze bemerkingen van de Raad komen verder aan bod bij de artikelsgewijze toelichting.

4.1. Bevoegdheid van de decreetgever

– *De Raad van State merkt op dat het ingevolge art. 87, § 1, BWHI uitsluitend aan de regering toekomt de organisatie en de werking van haar diensten te regelen.*

  De Raad vraagt dat het ontwerp hieraan wordt aangepast en dat de bepalingen van hoofdstuk II uit het ontwerp worden weggelaten, in zoverre ze betrekking hebben op de Vlaamse administratie, de beleidsdomeinen, de Vlaamse ministeries, de departementen en de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid.

– Wat betreft deze opmerking kan gerepliceerd worden dat de regering zich bewust was van het beginsel van de bevoegdheidsverdeling tussen regering (bevoegd voor het regelen van de interne organisatie van de diensten) en decreetgever (bevoegd om openbare rechtspersonen met rechtspersoonlijkheid op te richten)[4].

---

[4] Zie memorie van toelichting, punt 3.4.2.

De organisatie van het instellingenlandschap kan echter niet los gezien worden van de organisatie van de diensten. Om het volledige overheidslandschap te stroomlijnen en te structureren, was het aangewezen om de essentiële beginselen inzake bestuurlijk beleid en bestuurlijke organisatie vanuit een eenduidig juridisch kader, bij decreet, te bepalen. Daarom heeft de regering (in overleg met het Vlaams Parlement) geopteerd voor één uniforme transparante en coherente structuur, begrijpelijk voor de burger, binnen dewelke een grondige reorganisatie van de diensten en de instellingen van de Vlaamse Gemeenschap zal verlopen[5].

Dit neemt niet weg dat rekening werd gehouden met de bevoegdheid die de regering als uitvoerende macht heeft voor de organisatie van de eigen diensten.

De organieke decretale regeling van de diensten werd zo beperkt mogelijk gehouden. Zo blijft de indeling van de Vlaamse administratie in homogene beleidsdomeinen (en bij afgeleide de oprichting van Vlaamse ministeries en departementen) de exclusieve bevoegdheid van de regering. Zo voorziet het kaderdecreet enkel in een rechtsgrond voor de oprichting van IVA zonder rechtspersoonlijkheid, en regelt het enkele essentiële kenmerken ervan. De oprichting zelf van deze diensten, en alle verdere modaliteiten, worden geregeld door de regering.

De Vlaamse regering heeft tot opdracht het nieuwe organisatiemodel voor de eigen diensten te concretiseren en taken toe te wijzen.

Het voorliggend decreet is immers een kaderdecreet in de zin dat de decreetgever in grote trekken de essentiële beginselen van de organisatiestructuur formuleert, maar het voor het overige aan de regering overlaat de regelen uit te vaardigen die nodig zijn om de toepassing van de beginselen wat betreft de organisatie en werking van de diensten mogelijk te maken.

Op die wijze streeft het kaderdecreet naar een optimaal evenwicht tussen de bestuurlijke functie van de regering en de wetgevende functie van de decreetgever.

[5] Terzake kan verwezen worden naar voorgaanden. Zo bevatte het decreet Bestuurlijk Beleid van 12 december 1990 een integrale titel (titel III, art. 78-98) aangaande de diensten van de Vlaamse regering.

4.2. Toezicht op de extern verzelfstandigde agentschappen

– *De Raad van State merkt op dat uit artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen[6] voortvloeit dat het kader- of oprichtingsdecreet het toezicht op de gedecentraliseerde dienst moet regelen. De Raad van State erkent dat het ontwerp het mogelijk maakt een toezicht te organiseren dat de toets met artikel 9 van de bijzondere wet kan doorstaan, maar meent dat het daarmee geenszins waarborgt dat het toezichtssysteem ook effectief toereikend zal zijn. De Raad van State maakt op dit punt voorbehoud.*

– In zijn advies erkent de Raad van State dat de vormen van toezicht kunnen evolueren. De decreetgever kan dus beslissen om af te stappen van de traditionele vormen van hiërarchisch of administratief toezicht, en deze vervangen door nieuwe toezichtssystemen. Dit wordt precies beoogd door het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid en het Comptabiliteitsdecreet, die een geheel van regelingen bevatten die in de diverse fasen van de beleids- en beheerscyclus voorzien in beheersing en verantwoording, controle en toezicht. De invulling van dit toezicht zal vooral geconcretiseerd worden in de beheersovereenkomsten en samenwerkings-overeenkomsten.

4.3. Bepalingen die geen rechtsregels inhouden

– *De Raad van State merkt op dat het kaderdecreet een aantal bepalingen bevat waarin voorwaarden worden gesteld waaronder een IVA met rechtspersoonlijkheid of een EVA kan worden opgericht.*

Die bepalingen kunnen de decreetgever zelf niet binden. De Raad van State meent dan ook dat bedoelde bepalingen eerder thuishoren in de memorie van toelichting dan in het decreet.

– In antwoord hierop kan gesteld worden dat het voorliggend decreet zoals hiervoor vermeld een uniforme en coherente structuur voor het Vlaams overheidsoptreden wil realiseren. De bepalingen waarnaar de Raad van State verwijst

[6] Naar luid van dat artikel kunnen de gemeenschappen en de gewesten, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen oprichten, of kapitaalsparticipaties nemen. Het decreet kan de bedoelde organismen rechtspersoonlijkheid toekennen.

zijn essentiële elementen in de afweging die moet gemaakt worden voor de optimale organisatievorm. De regering heeft er dan ook voor geopteerd om dit afwegingskader expliciet als regelgevende bepaling op te nemen in het kaderdecreet.

5. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Het decreet heeft zowel betrekking op het bestuurlijk beleid van de Vlaamse Gemeenschap als van het Vlaamse Gewest. Het regelt derhalve zowel gemeenschaps- als gewestaangelegenheden.

Artikel 2

Het nieuwe organisatiemodel van de Vlaamse administratie (in ruime zin) vertrekt van een opdeling van het actiedomein van het Vlaamse overheidsbeleid in homogene beleidsdomeinen. Een homogeen beleidsdomein is een verzameling of cluster van beleidsvelden die zowel vanuit het oogpunt van de politiek als vanuit het oogpunt van de burger een herkenbaar en samenhangend geheel vormen. Het bepalen van de homogene beleidsdomeinen is een opdracht van de Vlaamse regering. Vanzelfsprekend hebben niet alle beleidsinitiatieven een verticaal karakter of spelen zich af binnen één homogeen beleidsdomein. In geval van beleidsdomeinoverschrijdende beleidsvoering zal het bewaren van de beleidscoherentie specifieke aandacht vergen, onder de vorm van beleidsafstemmende mechanismen en instrumenten.

Al de administratieve entiteiten worden in een "één-op-één-relatie" geënt op die beleidsdomeinen en functioneren op hun beurt ook in een één-op-één-relatie met de politieke overheid. De één-op-één-relatie tussen ministers en entiteiten houdt in dat een minister de aansturing, de opvolging en het toezicht verzorgt van een samenhangend geheel van entiteiten dat behoort tot één beleidsdomein, en dat elke entiteit wordt aangestuurd en opgevolgd door slechts één functionele minister. Een minister kan wel bevoegd zijn voor meer dan één beleidsdomein.

Artikel 3

De hoofdstructuur voor elk homogeen beleidsdomein is steeds de volgende.

Per beleidsdomein is er één Vlaams ministerie en, desgevallend, één of meerdere intern verzelfstandigde agentschappen (IVA) met rechtspersoonlijkheid of extern verzelfstandigde agentschappen (EVA).

Elk Vlaams ministerie omvat op zijn beurt één departement en, desgevallend, één of meerdere intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid.

De nieuwe organisatiestructuur verschilt in meerdere opzichten van de huidige :

– in plaats van één ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wordt dus geopteerd voor meerdere Vlaamse ministeries, namelijk één per beleidsdomein. Er zijn evenveel departementen, die binnen eenzelfde rechtspersoon (Vlaamse Gemeenschap) worden opgericht en samenwerken aan gemeenschappelijke doelstellingen, maar zonder dat zij (zoals nu het geval is) overkoepeld worden door één ministerie ;

– daar waar de Vlaamse openbare instellingen nu los staan van de organisatiestructuur van het ministerie, zullen in de toekomst de agentschappen nauwer aansluiten bij de organisatie van "hun" beleidsdomein : de IVA zonder rechtspersoonlijkheid doordat zij deel uitmaken van het overeenstemmende ministerie ; de IVA met rechtspersoonlijkheid en de EVA doordat zij geïncorporeerd worden in de structuur van hun beleidsdomein en vertegenwoordigd zijn in de beleidsraad ;

– de ministeries opereren ook niet langer in een matrixstructuur, maar organiseren zelf hun interne dienstverlening binnen een krachtlijnenkader dat wordt vastgesteld door de Vlaamse regering ;

– inzake taakstelling wordt een specialisatie doorgevoerd in de taakverdeling tussen de departementen en de verzelfstandigde agentschappen. De krachtlijnen hiervan liggen vervat in artikel 4 van dit decreet.

De intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid worden, net zoals de departementen, opgericht binnen de rechtspersoonlijkheid van de Vlaamse Gemeenschap. Het Vlaamse

Gewest beschikt immers niet over eigen organen, maar oefent zijn bevoegdheden uit door de organen van de Vlaamse Gemeenschap.

De IVA zonder rechtspersoonlijkheid en de departementen zijn dus diensten van de Vlaamse Gemeenschap. Als zij gewestbevoegdheden uitoefenen, treden zij echter op voor het Vlaamse Gewest.

Binnen een homogeen beleidsdomein kunnen ook één of meerdere intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en extern verzelfstandigde agentschappen worden opgericht. Deze agentschappen beschikken over een eigen, van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest afgescheiden rechtspersoonlijkheid.

Het derde lid van artikel 3 voorziet dat in elk homogeen beleidsdomein een beleidsraad wordt opgericht.

De beleidsraad is het forum waarop het politieke en het administratieve niveau tegensprekelijke debatten voeren die mee leiden tot beleidsbepaling. In de beleidsraad voert de minister via open dialoog direct overleg met alle topmanagers die behoren tot het beleidsdomein waarvoor de minister bevoegd is.

De Vlaamse regering bepaalt de wijze van samenstelling van de beleidsraden. De concrete personele samenstelling van iedere beleidsraad kan ingevuld worden door de bevoegde Vlaamse minister. De minister stuurt het beleidsdomein aan via deze beleidsraad. De beleidsraad ondersteunt de beleidsbepaling op hoog niveau en fungeert in hoofdzaak als beleidsintegrerend en -coördinerend platform, waarin onder meer overleg wordt gepleegd over strategische doelstellingen en de concretisering daarvan, en beleidsvoornemens en innoverende projecten worden afgetoetst. De raad heeft de volgende opdrachten :

– het voeren van tegensprekelijk debat en het aftoetsen van onder meer innoverende projecten, nieuwe beleidsvoornemens, acties als gevolg van nieuwe uitdagingen ;

– de inhoudelijke voorbereiding van de beleidsnota's op niveau beleidsdomein die de strategische doelstellingen voor de hele regeerperiode uittekenen, en van de jaarlijkse beleidsbrieven die een operationele invulling geven aan de beleidsnota's ;

– de integratie op het niveau beleidsdomein van de begrotingsvoorstellen ;

– de aftoetsing, op hoofdlijnen, van de ontwerpen van beheersovereenkomsten aan de strategische en operationele doelstellingen en aan de beschikbare budgettaire ruimte ;

– de analyse van belangrijke inhoudelijke adviezen van de strategische adviesraad en de voorbereiding van standpunten /beleidsbeslissingen m.b.t. die adviezen ;

– de analyse van de afspraken in de overlegorganen en de voorbereiding van de in te nemen standpunten ;

– de opvolging, op hoofdlijnen, van de uitvoering van de beslissingen van de regering, van beheersovereenkomsten, in een rol van toezicht op deugdelijk bestuur ; de beleidsraad laat zich niet in met de dagelijkse managementbeslissingen ;

– de opvolging van de werkzaamheden van de managementgroepen om na te gaan of zij zich op de juiste problemen richten en of zij hun assumpties inzake de strategische en operationele doelstellingen wel constant testen en kritisch analyseren ;

– de voorbereiding van de beleidsevaluatie en de beleidsbijsturingen.

Artikel 4

Het nieuwe organisatiemodel gaat uit van een duidelijke en consistente taakverdeling tussen de departementen (beleidsondersteuning) enerzijds en de verzelfstandigde agentschappen (beleidsuitvoering) anderzijds. Deze is gesteund op de visie op het primaat van de politiek enerzijds en motieven van diverse aard anderzijds, zoals uiteengezet in de algemene toelichting.

Dit artikel reikt de krachtlijnen aan van de taakverdeling tussen de verschillende onderdelen van de Vlaamse administratie (departementen, IVA en EVA) met betrekking tot de beleidsondersteuning en de beleidsuitvoering.

Vertrekpunt vormt de beleidsbepaling, die per homogeen beleidsdomein berust bij de functioneel bevoegde minister en de Vlaamse regering. Het betreft dan onder meer het kiezen van de beleidsdoelstellingen, de te bereiken en/of te verwachten effecten, de in te zetten instrumenten en de te nemen initiatieven. Deze beleidskeuzes worden

onder meer in de regeerverklaring, beleidsnota's en beleidsbrieven geëxpliciteerd.

Departement : taakstelling gericht op beleidsondersteuning

De beleidsondersteuning die nodig is om het politieke niveau in staat te stellen voormelde beleidsbeslissingen te nemen, wordt toevertrouwd aan de departementen. Dit wordt voorzien in paragraaf 1. Die diensten sorteren onder het rechtstreekse gezag en de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de minister en verzorgen de vertrouwensrelatie met de minister. Zij oefenen in hoofdzaak overheidstaken uit, die op grond van het primaat van de politiek niet verzelfstandigd kunnen worden. Om de taakstelling op een performante en efficiënte wijze te kunnen vervullen wordt aan het hoofd van het departement de nodige delegatie verleend. De taken van het departement zijn eerder strategisch dan operationeel.

De beleidsondersteuning waarmee de departementen worden belast, kan als volgt omschreven worden.

Het departement heeft als essentiële taak de minister te ondersteunen :

a) bij het uitwerken van diens beleid : daartoe heeft het departement een beleidsvoorbereidende en een beleidsevaluerende opdracht ;

b) bij de aansturing en de opvolging van de beleidsuitvoering, die toevertrouwd wordt aan agentschappen.

De redactie van de ontwerpen van regelgeving, de coördinatie en integratie van de begroting en het informatiemanagement voor het beleidsdomein zijn essentiële opdrachten voor het departement.

De volgende activiteiten ten behoeve van de minister zijn de taak van het departement.

a) Op het vlak van beleidsvoorbereiding en -evaluatie :

   – de permanente monitoring en omgevingsanalyse van het beleidsdomein (m.i.v. het beheer van databanken en de verzameling en analyse van statistische informatie) ;

   – de evaluatie op niveau beleidsdomein/beleidsveld van de beleidsuitvoering (ingezette instrumenten, effecten) met het oog op eventuele bijsturing van het beleid of bijsturing van de aansturing van verzelfstandigde agentschappen ;

   – het volgen van de ontwikkelingen op het internationale niveau ;

   – de aansturing van het beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek en de aanwending van de resultaten van dat onderzoek ;

   – het ontwikkelen van een beleidsvoorbereidend instrumentarium (modellen, scenarioanalyse, benchmarking,) ;

   – de voorbereiding en het opstellen van ontwerpen van regelgeving ;

   – het opbouwen van netwerken (intern met de andere actoren van het beleidsdomein ; beleidsdomeinoverschrijdend ; extern) ;

   – het uitwerken van voorstellen met het oog op de beleidsbepaling (welke instrumenten, benodigde middelen, financieringsmechanismen, periodiek benodigde beleids- en beheersinformatie, rapporteringen, verantwoordings- en toezichtsmechanismen) en de aftoetsing van beleidsvoornemens ;

   – het opstellen van ontwerpen van beleidsnota's en beleidsbrieven, m.i.v. de begrotingsvoorstellen ;

   – het verlenen van advies met het oog op de beleidscoördinatie en -afstemming ;

   – de beleidsmatige informatie en communicatie ; het woordvoerderschap ;

   – het secretariaat van de beleidsraad.

b) Op het vlak van de aansturing en de opvolging van de beleidsuitvoering :

   – de omzetting van de strategische doelstellingen uit het regeerakkoord, de beleidsnota's en de jaarlijkse beleidsbrieven in operationele doelstellingen op het niveau van het beleidsdomein of van de beleidsvelden die behoren tot het beleidsdomein ;

   – het ontwerpen van beheersovereenkomsten met de verzelfstandigde agentschappen en het verlenen van advies bij de onderhandelingen daarover ;

– de opvolging en monitoring van de beleidsuitvoering (ingezette instrumenten en middelen, gegenereerde effecten, ondersteuning bij het toezicht op de beleidsuitvoering).

De departementen worden naast de beleidsondersteuning ook belast met de beleidsuitvoering, indien niet voldaan is aan de voorwaarden waaronder die opdracht aan een intern of extern verzelfstandigd agentschap kan worden toevertrouwd.

Verzelfstandigde agentschappen : taakstelling gericht op beleidsuitvoering

De beleidsuitvoering wordt door paragraaf 2 in beginsel toevertrouwd aan intern of extern verzelfstandigde agentschappen. Taken van beleidsuitvoering worden, wanneer aan bepaalde voorwaarden (cfr. infra) is voldaan, in beginsel toevertrouwd aan verzelfstandigde agentschappen. De motieven die terzake kunnen spelen zijn reeds vermeld in het algemeen deel van de memorie (punt 3.3.2.).

Meerwaarde en efficiëntie, resultaats- en klantgerichtheid moeten de doorslaggevende argumenten zijn om tot verzelfstandiging te beslissen.

In het algemeen deel (punt 3.3.2.) wordt ook een overzicht gegeven van een aantal mogelijke taakstellingen van verzelfstandigde agentschappen.

De beleidsuitvoering omvat inzonderheid :

– het bepalen (per agentschap, per jaar) van het ondernemingsplan voor de kwaliteitsvolle uitvoering van de vastgelegde opdrachten en de afgesproken prestaties ;

– het ontwerpen, implementeren en doelmatig managen van de processen m.b.t. deze opdrachten en prestaties ;

– het middelenmanagement : personeel, financieel, ICT, logistiek, enz ;

– het zo efficiënt en zo effectief mogelijk leveren van de afgesproken prestaties ;

– de marketing van die prestaties ;

– de prospectie voor en ontwikkeling van nieuwe prestaties, met waar nuttig en nodig de terugkoppeling naar het beleidsveld/beleidsdomein ;

– de kwaliteitscontrole over de geleverde prestaties ;

– de klantenrelaties ;

– het klachtenmanagement ;

– het genereren van de afgesproken relevante beleids- en beheersinformatie om de voortgang te kunnen opvolgen en als input voor de beleidsevaluatie ;

– de interne controle op het middelenmanagement, de conformiteit aan de regelgeving, de betrouwbaarheid van processen, e.d.

Deze activiteiten zijn vooral operationeel van aard.

Agentschappen staan in voor de operationele bedrijfsvoering. Dit is hun primaire verantwoordelijkheid. Binnen de voorziene vrijheidsgraden vertalen ze de beleidsbeslissingen, regelgeving en beheersovereenkomst naar doelmatige en doeltreffende uitvoering en toepassing. Zij zetten de strategische beleidsobjectieven om in operationele doelstellingen en ondernemingsplannen. Zij organiseren de dienstverlening en de bedrijfsvoering (processen, organisatie, inzet middelen, programmering, kritische succesfactoren, doelmatigheidsanalyse, eventueel keuze van instrumenten, enz.).

Deze omzetting naar het operationele niveau en de ervaring die hiermee wordt opgebouwd levert opnieuw beleidsgerichte input.

Het omzetten van beleidsmaatregelen in concrete operationele dienstverlening, en het bepalen van het "intern-strategisch beleid" hiervoor elk wat hem betreft, is een essentieel onderdeel van de taakstelling van een agentschap. De agentschappen beschikken hiervoor over de nodige capaciteit. Zij vullen deze operationele bedrijfsvoering zelf in, binnen de vrijheidsgraden zoals bepaald in beleidsbeslissingen, regelgeving en beheersovereenkomst.

Bij de concrete uitvoering beschikken de agentschappen binnen de vastgestelde krijtlijnen over (operationele) autonomie.

De verzelfstandigde agentschappen zijn het instrument bij uitstek om die uitvoeringstaken te vervullen. Toch zullen niet alle uitvoeringstaken zich onmiddellijk lenen voor dergelijke verzelfstandiging. Verzelfstandiging lijkt slechts aangewezen indien gelijktijdig aan volgende voorwaarden is voldaan :

1. Kritische massa van de taken toevertrouwd aan het agentschap. Uitvoeringstaken die verzelfstandigd worden, moeten, afzonderlijk of samen genomen, een voldoende kritische massa heb-

ben (omvang van de dossierstromen, repetitiviteit, aantal klanten, enz.). De entiteit zelf moet groot genoeg zijn om op een autonome wijze te kunnen functioneren.

2. Meetbaarheid. De producten en diensten moeten meetbaar zijn.

3. Aansturing. Er moet een reële mogelijkheid bestaan tot aansturing van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit. Aansturing op doelmatigheid impliceert de toetsing van de vooropgestelde doelstellingen met de ter beschikking gestelde middelen.

4. Informatierelatie. De informatierelatie moet reëel invulbaar zijn :

   – de opdracht van het agentschap moet voldoende stabiel zijn en SMART (specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdsgebonden) kunnen worden geformuleerd ;

   – er moeten concrete afspraken mogelijk zijn over opvolgingsindicatoren ;

   – er moeten garanties kunnen gegeven worden over de betrouwbaarheid van de (administratieve) procedures en de geleverde cijfers ;

   – de informatie moet potentieel inschakelbaar zijn in grotere gehelen (zoals bijvoorbeeld een managementinformatiesysteem op niveau beleidsdomein of op niveau van het globale Vlaamse overheidsapparaat).

Deze voorwaarden werden expliciet opgenomen in het decreet, om te verzekeren dat een sturing van de beleidsuitvoerende taken op hoofdlijnen mogelijk is, en dat de verzelfstandiging duidelijke kansen biedt op meerwaarde en efficiëntie, resultaats- en klantgerichtheid. De oprichting van een agentschap vraagt dan ook een voldoende afweging of aan de essentiële elementen inzake verzelfstandiging voldaan is. Uiteraard zal de concrete oprichting en invulling van het agentschap, en het voldoen aan alle kenmerken en karakteristieken inzake aansturing, opvolging, informatierelatie, evaluatie, enz. via een groei- en leerproces verlopen. Systematisch zal dus geëvolueerd worden naar het vooropgestelde ideaal model en het vooropgestelde kwaliteitspeil.

Het komt de oprichtende overheid toe na te gaan of aan die voorwaarden voor verzelfstandiging is voldaan (Vlaamse regering voor de IVA zonder rechtspersoonlijkheid, de decreetgever voor de andere organisatievormen). Deze overheid komt hierbij een maximale beoordelingsvrijheid toe. Het is niet de bedoeling dat een rechter zich achteraf in de plaats stelt van die overheid en de beoordeling van de voorwaarden gaat toetsen.

Wisselwerking tussen departement en verzelfstandigde agentschappen

De duidelijke en consistente taakverdeling tussen departementen en verzelfstandigde agentschappen, die steunt op het onderscheid beleidsondersteuning/beleidsuitvoering, impliceert niet dat er tussen beide een strikte scheiding wordt doorgevoerd. Tussen departementen en verzelfstandigde agentschappen, tussen beleidsondersteuning en beleidsuitvoering, worden geen beschotten geplaatst, integendeel, ze verhouden zich als communicerende vaten, zoals reeds uiteengezet in de algemene toelichting (punt 3.3.3.).

Artikel 4, paragraaf 3, verduidelijkt dat de onderscheiden entiteiten moeten samenwerken aan gemeenschappelijke doelstellingen, met respect voor ieders rol en verantwoordelijkheid. Samenwerking en wisselwerking tussen departementen en agentschappen is vereist in meerdere fasen van de beleids- en beheerscyclus.

Deze samenwerking kan wat betreft het leveren van beleidsgerichte input als volgt toegelicht worden.

Beleidsvoorbereiding is als zodanig de opdracht en verantwoordelijkheid van de departementen.

Beleidsvoorbereiding is een iteratief proces, waarbij op verschillende momenten teruggekoppeld wordt. Om de beleidsvoorbereiding te optimaliseren en te operationaliseren (d.w.z. hanteerbaar maken, gereed voor gebruik) is het noodzakelijk dat de agentschappen betrokken worden bij het beleidsvoorbereidend proces.

Het departement werkt mogelijke strategische lijnen en mogelijke regelgeving uit op basis van eigen deskundigheid en inzichten opgedaan via benchmarking, beleidsgericht onderzoek, monitoring, omgevingsanalyse, analyse van de doelstellingen, gewenste effecten en instrumentarium, enzovoort.

Tussen departement en agentschappen worden de nodige communicatielijnen uitgebouwd :

1. Het departement steunt ook op de periodieke informatieverstrekking en rapportering van de agentschappen inzake de uitvoering van de be-

heersovereenkomst, met beleids- en beheersrelevante gegevens.

2. Het departement toetst de beleidsvoornemens met de betrokken agentschappen, die inzonderheid advies geven wat betreft uitvoerbaarheid, impact, doelmatigheid en doeltreffendheid, ieder wat betreft hun takenpakket.

3. De agentschappen kunnen tevens zelf het initiatief nemen om voorstellen en ideeën te bezorgen aan het departement, bijvoorbeeld inzake gedetecteerde noden, behoeftes, problemen, maatschappelijke lacunes, maatschappelijk draagvlak enzovoort.

Departementen en verzelfstandigde agentschappen bouwen hiervoor een gestructureerde samenspraak en samenwerking uit. Kennisnetwerking en samenwerkingsgerichtheid zijn in grote mate medebepalend voor de diepgang en kwaliteit van de beleidsvoorbereiding.

De inbreng van de agentschappen inzake de beleidsvoorbereiding en de voorbereiding van regelgeving is gebaseerd op hun expertise inzake de concrete beleidsuitvoering en de toepassing van regelgeving, de organisatie van de processen en aanwending van middelen en instrumenten, hun terreinkennis en contacten met doelgroepen en klanten.

Deze inbreng van de agentschappen is m.a.w. afgeleid van hun primaire opdracht inzake beleidsuitvoering. Hun rol bij de operationele beleidsvoorbereiding mag geen afbreuk doen aan de beleidsvoorbereidende rol van het departement, die het overzicht moet houden.

Samenwerking en wisselwerking tussen departementen en agentschappen is dus belangrijk voor het leveren van beleidsgerichte input. Deze samenwerking is verder ook vereist in andere fasen van de beleids- en beheerscyclus, bijvoorbeeld in het kader van de monitoring en opvolging van de beleidsuitvoering, de beleidsevaluatie, enz, zoals toegelicht in deel 3.3.3 van de memorie.

Artikel 5

De Vlaamse regering heeft tot opdracht de rechtspositieregelingen van het personeel van de departementen, de IVA en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA vast te stellen. De Vlaamse regering zal binnen de modaliteiten van het federaal algemene principes besluit een raamstatuut voor al het overheidspersoneel vaststellen. Dit centraal raamstatuut voor de departementen, IVA en publiekrechtelijk vormgegeven EVA zal een evenwicht dienen na te streven tussen de coherentie binnen de Vlaamse overheidssector en de ruimte voor elke entiteit om een personeelsbeleid op maat te voeren. Naast ingebouwde managementvrijheden zal aan de beleidsdomeinen de mogelijkheid gegeven worden om op bepaalde terreinen (bv. voor specifieke personeelsgroepen) eigen accenten te leggen in het raam van de responsabilisering. De interne arbeidsmarkt voor het Vlaamse overheidspersoneel (reeds uitgebreid tot een verruimde interne arbeidsmarkt[7]) zal verder verruimd worden tot één globale interne arbeidsmarkt. Dit betekent dat al het personeel van de departementen, de IVA en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA deel uitmaakt van één arbeidsmarkt. Door te voorzien in horizontale en verticale mobiliteit tussen al deze entiteiten zal het aanwezige personeel optimaal kunnen ingezet worden.

Artikel 6

Paragraaf 1 van artikel 6 omschrijft wat is te begrijpen onder de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid. Het gaat om diensten die drie fundamentele kenmerken vertonen :

– deze IVA hebben geen rechtspersoonlijkheid. Zij ressorteren onder de rechtspersoonlijkheid van de Vlaamse Gemeenschap. Dit geldt ook voor de IVA die belast zijn met taken van beleidsuitvoering in gewestaangelegenheden. De rechtspersoon Vlaamse Gewest beschikt immers niet over eigen organen. Overeenkomstig artikel 1, § 1, en artikel 3 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, oefenen de organen van de Vlaamse Gemeenschap immers de bevoegdheden en attributen van de rechtspersoonlijkheid van het Vlaamse Gewest uit.

  Door het ontbreken van een eigen rechtspersoonlijkheid onderscheiden deze IVA zich van de IVA met rechtspersoonlijkheid. Deze IVA

---

7 De verruimde interne arbeidsmarkt maakt in de huidige organisatiestructuur reeds horizontale mobiliteit mogelijk tussen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 18 Vlaamse openbare instellingen en de Vlaamse wetenschappelijke instellingen (besluit Vlaamse regering van 1 juni 2001).

onderscheiden zich van de extern verzelfstandigde agentschappen (EVA) door het behoud van de hiërarchische band met de Vlaamse regering ;

– de uitoefening van dit hiërarchisch gezag wordt echter gemoduleerd, zodat de IVA over een afdoende autonomie kan beschikken. Aan een IVA wordt operationele autonomie toegekend. Hierdoor onderscheiden de IVA zich van de departementen, die volledig functioneren onder het rechtstreekse hiërarchische gezag van de Vlaamse regering. Artikel 7 verduidelijkt wat te begrijpen is onder de genoemde operationele autonomie ;

– de IVA worden met beleidsuitvoerende taken belast. In de toelichting bij artikel 4 is verduidelijkt wat onder beleidsuitvoerende taken kan verstaan worden en in de algemene toelichting (3.3.3.) is de wisselwerking tussen agentschappen en departementen aangegeven.

Paragraaf 2 van dit artikel machtigt de Vlaamse regering op algemene wijze om IVA (zonder rechtspersoonlijkheid) op te richten. IVA zijn een onderdeel van het uitvoerend instrumentarium van de Vlaamse regering ; derhalve komt het aan de regering toe om te beslissen over de oprichting ervan. De Vlaamse regering, die bevoegd is om de IVA op te richten, is uiteraard ook bevoegd om het agentschap af te schaffen en de IVA terug te zetten in het departement.

Om de controleopdracht van het Vlaams Parlement te waarborgen, zijn wel verregaande informatieverplichtingen in het decreet opgenomen. De oprichtingsbesluiten van de IVA en de beheersovereenkomsten die de bevoegde Vlaamse minister sluit met de IVA moeten aan het Vlaams Parlement worden meegedeeld.

De Vlaamse regering dient bovendien jaarlijks een lijst van de bestaande IVA aan het Parlement over te maken. Tevens moet de regering minstens jaarlijks verslag uitbrengen aan het Vlaams Parlement omtrent de activiteiten en rekeningen van de IVA en over de uitvoering van de beheersovereenkomsten.

Het oprichtingsbesluit van de Vlaamse regering moet een opsomming geven van de doelstellingen en de taken van het IVA. De strategische adviesraden zijn geen IVA, daar zij niet belast zijn met taken van beleidsuitvoering.

Paragraaf 2 van dit artikel bepaalt dat bij een IVA een raadgevend comité kan worden opgericht. De Vlaamse regering beslist geval per geval over de opportuniteit van de al dan niet instelling van een raadgevend comité.

De Vlaamse regering (de individuele minister) gaat pas tot de instelling van een raadgevend comité over voorzover dit comité een toegevoegde waarde creëert, met name als het bijdraagt tot de kwaliteit van de beleidsuitvoering door en de operationele beleidsvoorbereiding van het agentschap (acceptatie door de sector, wegwerken van potentiële vooroordelen, evenwichtige spreiding, e.d.m.). De instelling van een raadgevend comité is dus niet de algemene regel.

De taakstelling van een raadgevend comité wordt hieronder in generieke termen omschreven. Een meer expliciete concretisering van de taakstelling kan vastgelegd worden in het specifieke besluit waarbij een intern verzelfstandigd agentschap wordt opgericht.

De concrete werking van het raadgevend comité wordt geregeld in een huishoudelijk reglement (cf. infra).

Het raadgevend comité bestaat uit vertegenwoordigers uit de maatschappelijke geledingen, relevant voor de betrokken sector. Het komt aan de Vlaamse regering (de individuele minister) toe om de concrete samenstelling van het raadgevend comité bij een bepaald agentschap te bepalen.

Het raadgevend comité heeft een belangrijke stimulerende functie naar de leidend ambtenaar van de IVA toe, wat betreft de rol die het agentschap speelt op het vlak van de operationele beleidsvoorbereiding in zijn tweevoudige dimensie :

– het raadgevend comité kan onderbouw leveren bij de vertaalslag van de beleidsmaatregelen naar een doelmatige, doeltreffende en klantgerichte operationele dienstverlening, waarvoor de IVA verantwoordelijk is ;

– het raadgevend comité kan vanuit de eigen expertise en ervaring mee suggesties doen aan de IVA, wanneer dit vanuit zijn taakstelling beleidsgerichte input aan het departement aanlevert.

Het raadgevend comité heeft bovendien een algemene opdracht van kwaliteitsopvolging en begeleiding met betrekking tot beslissingen die de leidend ambtenaar van de IVA neemt (of dient te nemen)

op het vlak van de uitvoeringsgerichte taakstellingen.

Het raadgevend comité heeft aandacht voor de objectiviteit, de evenwichtigheid, de territoriale spreiding, e.d.m. van de beleidsuitvoerende activiteiten van de IVA. Het heeft vooral oog voor de concrete maatschappelijke implicaties van de beleidsuitvoering binnen het werkveld. Het speelt dus vaak een rol die vergelijkbaar is met deze van een "cliëntencomité" (al is het duidelijk dat het vanuit deontologisch oogpunt uitgesloten is dat rechtstreeks betrokkenen in een raadgevend comité zetelen, doch wel koepelorganisaties).

Het raadgevend comité bestrijkt in beginsel het ganse activiteitenterrein van de IVA.

Als de Vlaamse regering (in casu de functioneel bevoegde minister) oordeelt dat een raadgevend comité dient ingesteld te worden, is het aangewezen dat in een huishoudelijk reglement, dat ter goedkeuring aan de minister moet worden voorgelegd, expliciete concrete afspraken worden vastgelegd betreffende de aard van de dossiers of rapporten die aan dit comité (moeten) voorgelegd worden, de praktische werkingsmodaliteiten, de deontologie, de rol op het vlak van de informatie- en rapporteringsopdracht van de IVA aan de politiek verantwoordelijken, enzovoort. Het is dus in het huishoudelijk reglement dat de minister de door hem/haar gewenste regeling inzake informatieverstrekking door de leidend ambtenaar van de IVA met betrekking tot de werkzaamheden van het raadgevend comité kan concretiseren, binnen het principe van de responsabilisering van deze leidend ambtenaar.

In het licht van het politiek primaat is het duidelijk dat een raadgevend comité bij een IVA enkel raad geeft en geenszins over beslissingsbevoegdheid, vetorecht, bindend adviesrecht, e.d.m. beschikt.

Paragraaf 3 verduidelijkt dat een IVA wordt geleid, beheerd en vertegenwoordigd door een personeelslid dat hiertoe door de Vlaamse regering wordt aangesteld. Het hoofd van een IVA staat onder het hiërarchisch gezag van de regering en beschikt over de operationele autonomie die noodzakelijk is om de IVA doelmatig, efficiënt en effectief te leiden. Binnen de grenzen bepaald in het oprichtingsbesluit van de IVA, kan dit hoofd van de IVA bepaalde van zijn bevoegdheden delegeren aan andere personeelsleden van het agentschap. Binnen de grenzen bepaald in de verleende delegatie kan desgevallend ook tot subdelegatie van de bevoegdheden worden overgegaan.

De oprichtingsbesluiten van een IVA worden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Bijkomend voorziet paragraaf 4 in een kennisgeving van de oprichtingsbesluiten en de wijzigingen ervan aan het Vlaams Parlement. Desgevraagd zullen deze besluiten ook worden meegedeeld aan het Rekenhof.

Artikel 7

Artikel 7 regelt de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de IVA (zonder rechtspersoonlijkheid). In dit artikel, alsmede de daaropvolgende artikelen tot 9, wordt het principe van de responsabilisering met aanspreekbaarheid geconcretiseerd.

Essentieel is de operationele autonomie van het agentschap, waarbij de hiërarchische band tussen de Vlaamse regering (vertegenwoordigd door de bevoegde Vlaamse minister) en de IVA en het hoofd van het agentschap behouden blijft. De wijze waarop van die hiërarchische bevoegdheid ten aanzien van het hoofd en de andere personeelsleden gebruik wordt gemaakt, zal door de Vlaamse regering op uniforme wijze nader uitgewerkt worden. Deze delegaties zullen het hoofd van het agentschap in ieder geval operationele autonomie aan het agentschap moeten verlenen voor de aangelegenheden die in dit artikel vermeld staan. Deze moeten de IVA via zijn hoofd toelaten hun beleidsuitvoerende taken op autonome wijze uit te oefenen, zonder interferentie van het politieke niveau. Beginsel is dat de IVA met dezelfde slagkracht en soepelheid moeten kunnen werken als de EVA. Om de operationele autonomie waarover de IVA moeten beschikken te verzekeren, worden in dit artikel een aantal aangelegenheden opgesomd waarin aan het hoofd van de IVA in ieder geval een afdoende autonomie moet worden toegekend. Het betreft in eerste instantie de interne organisatie van het agentschap (organisatiestructuur, operationele processen) en de uitvoering van het personeelsbeleid.

Binnen de grenzen van het raamstatuut en de delegatieregeling zal het hoofd van een IVA (net zoals het management van een departement, een IVA met rechtspersoonlijkheid of een EVA) beschikken over de nodige vrijheidsgraden om een personeels"beleid" op maat van de entiteit te kunnen behartigen. Verder moeten ook delegaties worden verleend inzake het aanwenden van middelen. Hiervoor zal gewerkt worden via enveloppefinanciering. Dit geldt zowel voor de werking van de IVA (zgn. "apparaatskosten") als voor de uitvoe-

ring van opdrachten van het agentschap (bijvoorbeeld de toekenning van studietoelagen in toepassing van de reglementering bepaald door de regering). Verder wordt ook de autonomie van de IVA verzekerd inzake het sluiten van overeenkomsten en het organiseren en uitoefenen van de interne controle. In artikel 33 wordt verduidelijkt wat verstaan wordt onder interne controle.

Autonomie impliceert verantwoordelijkheid. De hoofden van de IVA zijn verantwoordelijk voor het bereiken van de afgesproken doelstellingen en het beheer van de middelen op het niveau van het agentschap.

De vrijheid van de IVA betreft een capaciteit om binnen een procesmodel :

– te beslissen over de wijze van totstandkoming van de output (prestaties), de operationalisering van de instrumenten, maar niet over de outcome (effecten) ;

– de toegewezen middelen (input) binnen een generieke normering vrij aan te wenden.

De werkingsmodaliteiten van de IVA zoals voorzien in dit ontwerp van decreet en in het ontwerp van Comptabiliteitsdecreet zijn in beginsel dezelfde als voor de EVA. Opdat een IVA met dezelfde slagkracht zal kunnen werken als een EVA zal het beginsel van de responsabilisering met aanspreekbaarheid optimaal moeten geconcretiseerd worden in de delegatieregeling.

De autonomie die door de Vlaamse regering aan de hoofden van de IVA via delegaties wordt toegekend, kan vanzelfsprekend geen afbreuk doen aan de bijzondere regelgeving die op de IVA – als diensten van de Vlaamse Gemeenschap – toepasselijk is. De wetgeving overheidsopdrachten, de regels inzake formele motivering en openbaarheid, de taalwetgeving, enz. blijven onverkort van toepassing. Verder kunnen de vrijheidsgraden waarover het IVA beschikt ook wijzigen door de regels en afspraken die gelden voor de globale Vlaamse administratie (horizontale werking) of voor het betrokken beleidsdomein.

Naast de algemene delegaties die aan alle hoofden van een IVA toegekend worden, zal de Vlaamse regering specifieke delegaties kunnen verlenen aan IVA, toegespitst op de opdracht en taakstelling van de betrokken IVA. Dit kan geregeld worden in het oprichtingsbesluit.

Artikel 8

De artikelen 8 en 9 regelen de totstandkoming, de inhoud, de beëindiging en de verlenging van de beheersovereenkomsten die tussen de Vlaamse regering en de hoofden van de IVA gesloten zullen worden. Hierbij werd rekening gehouden met de aangenomen resoluties van het Vlaams Parlement en de aanbevelingen van het Rekenhof voor de ontwikkeling van een referentiekader voor de opmaak en uitvoering van beheersovereenkomsten.

Artikel 8 stelt als regel dat de Vlaamse regering (als orgaan van de Vlaamse Gemeenschap) beheersovereenkomsten sluit met het hoofd van de IVA. De beheersovereenkomsten worden onderhandeld tussen de bevoegde minister en het hoofd van het agentschap. De beheersovereenkomst is een wederzijdse overeenkomst die handelt over de bijzondere regels en voorwaarden waaronder het agentschap zijn taken vervult. Het is een stuur- en opvolgingsinstrument, in het bijzonder gericht op een doelmatige uitvoering of dienstverlening, opvolging en evaluatie. De techniek van de beheersovereenkomsten laat toe dat het politieke niveau de verzelfstandigde agentschappen aanstuurt en opvolgt op hoofdlijnen, zonder zich daarom in te laten met of te interfereren in de concrete en individuele uitvoering van de opdrachten van het agentschap. Er wordt tevens voorzien in een bekendmaking van die overeenkomsten en de wijzigingen eraan aan het Vlaams Parlement. Dit geldt ook voor de voorlopige regelingen als bedoeld in artikel 9, § 4, tweede lid. In de beheersovereenkomsten zal in overleg tussen de Vlaamse regering en de betrokken IVA bovendien worden voorzien in een passende bekendmaking van de essentiële inhoud van de beheersovereenkomst ten behoeve van de burgers.

De beheersovereenkomst heeft overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Cassatie een contractueel karakter ; derden zullen in beginsel geen rechten aan de bepalingen van een beheersovereenkomst kunnen ontlenen.

De wet van de continuïteit van de openbare dienst en van de beleidsuitvoerende taken waarmee de agentschappen zijn belast, verhindert dat het stelsel van sancties die het gemeen overeenkomstenrecht bepaalt bij miskenning van de verplichtingen van een overeenkomst volledig op de beheersovereenkomsten wordt toegepast. Met name de mogelijkheid die artikel 1184 van het burgerlijk wetboek biedt om ook bij stilzwijgen van de overeenkomst bij de rechter de ontbinding van de overeenkomst te vorderen, moet buiten toepassing worden ver-

klaard. De uitsluiting van de toepasselijkheid van het stilzwijgend ontbindend beding van artikel 1184 van het burgerlijk wetboek is trouwens gebruikelijk ten aanzien van beheersovereenkomsten, zoals voor de beheersovereenkomsten van de autonome overheidsbedrijven.

Artikel 9

Artikel 9, paragraaf 1, somt een aantal onderwerpen op die minimaal in de beheersovereenkomst moeten worden geregeld. Deze onderwerpen zijn ook terug te vinden in de beheersovereenkomsten die momenteel in de bestuurspraktijk gehanteerd worden, zoals de beheerscontracten van sommige Vlaamse openbare instellingen (VRT, VDAB, Vlaamse investeringsmaatschappijen, enzovoort). De beheersovereenkomst is het sturings- en opvolgingsinstrument voor de bevoegde Vlaamse minister. De beheersovereenkomst bindt zowel het hoofd van het IVA als de bevoegde Vlaamse minister bij de uitoefening van zijn/haar gezag ten aanzien van het IVA. Het hoofd van het IVA moet in de overeenkomst de kwalitatieve en kwantitatieve objectieven terugvinden die hij moet bereiken en, binnen de perken van de hiervoor jaarlijks beschikbaar gestelde begrotingskredieten, de middelen die hem dit moeten toelaten**.** Deze doelstellingen zijn de concrete uitwerking van de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse regering.

Verder moeten in de beheersovereenkomst ook een aantal rapportings- en informatieverplichtingen t.a.v. de Vlaamse regering worden opgenomen. Met gebruik van relevante kengetallen en prestatiemeetsystemen wordt nagegaan in welke mate de na te streven doelstellingen worden bereikt en of het agentschap op de juiste koers zit. Ook het evenwicht tussen de lasten en baten zal opgevolgd worden via budgettaire boordtabellen. Jaarlijks maken de hoofden van de IVA een ondernemingsplan over, waarin ze aangeven op welke wijze ze de hen toevertrouwde opdrachten de komende jaren beogen te realiseren. Ieder jaar vóór 1 maart zal bovendien een rapport aan de Vlaamse regering overgemaakt moeten worden, waarin de uitvoering van de beheersovereenkomst door de IVA zelf wordt gerapporteerd en geëvalueerd. Gevolg gevend aan de aanbevelingen van het Rekenhof omtrent de techniek van de beheersovereenkomsten, zal het hoofd van een IVA bovendien tegen het einde van de beheersovereenkomst dienen te rapporteren over de uitvoering over de gehele duurtijd van de overeenkomst. De eindevaluatie die de regering zal maken over de overeenkomst zelf, de uitvoering ervan en de opportuniteit van de erin opgenomen bepalingen zal belangrijke input leveren voor een eventuele nieuwe overeenkomst.

Indien het gaat om een IVA die tegen betaling diensten levert aan burgers, moet in de beheersovereenkomst ook de structuur worden opgenomen inzake de tarieven en de kwaliteit van de dienstverlening. De Vlaamse regering kan maximale tarieven vaststellen. De Vlaamse regering kan tevens gedragsregels bepalen die door de IVA t.a.v. de burgers in acht moeten genomen worden, zoals inzake beschikbaarheid, bereikbaarheid, kwaliteit van de dienstverlening, (taal)hoffelijkheid enzovoort.

Naast de taken van een IVA die bij de oprichting worden bepaald, kan de Vlaamse regering na onderling overleg ook bijkomende, bijzondere opdrachten aan een IVA toevertrouwen.

Die bijzondere opdrachten moeten aansluiten bij de algemene doelstellingen van het IVA en kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op bijzondere (studie)opdrachten waarvan het programma is afgesproken in de beheersovereenkomst.

De beheersovereenkomsten moeten voorzien in sancties indien de verplichtingen van de beheersovereenkomst, zoals het bereiken van de vooropgestelde kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen, niet worden nageleefd. Indien de vooropgestelde resultaten niet gehaald worden, wordt in eerste instantie in onderling overleg gezocht naar de oorzaken en moet worden gestreefd naar bijsturingen en verbeteringsvoorstellen of naar een reorganisatie van het IVA. Er kan dan voorzien worden in een striktere opvolging en rapportering. Een sanctie wordt slechts als laatste middel toegepast en mag geen negatieve impact hebben op de openbare dienstverlening. Hierbij kan worden gedacht aan een beperking van de beheersautonomie of intrekking van bepaalde delegaties binnen de perken van hetgeen ter zake door de Vlaamse regering zal worden vastgesteld, sancties t.a.v. het hoofd van het IVA en desnoods het onttrekken aan het agentschap van bepaalde bevoegdheden of afschaffing van het agentschap. Ook moeten een aantal modaliteiten worden bepaald inzake de beslechting van geschillen die ontstaan bij de uitvoering van de beheersovereenkomst.

Verder moet de wijze waarop de beheersovereenkomst kan worden verlengd, ontbonden en gewijzigd nader worden uitgewerkt. Van het bepaalde in paragrafen 3 en 4 (maximale duurtijd van de beheersovereenkomst en de eventuele verlenging van

rechtswege), kan bij beheersovereenkomst echter niet worden afgeweken.

Ten slotte zal in de beheersovereenkomst ook geregeld moeten worden op welke wijze er een passende bekendmaking aan zal worden verleend. Dit moet derden toelaten om zonder problemen kennis te nemen van het bestaan en de inhoud van de beheersovereenkomst, zonder dat zij hieruit rechten zullen kunnen putten.

In paragraaf 2 wordt voorzien dat de Vlaamse regering bij generiek besluit nadere regels zal kunnen bepalen inzake ondermeer inhoud, vorm en modaliteiten van de beheersovereenkomsten. Zo zal de regering voor de aangelegenheden vermeld in paragraaf 1 (bijvoorbeeld informatieverstrekking, financiering, opvolging en rapportering, evaluatie, arbitrage enzovoort) nadere algemene regels kunnen opleggen. Zo kan de Vlaamse regering generiek voorzien dat de agentschappen aan de horizontale beleidsdomeinen dienen te rapporteren over de naleving van de horizontale standaarden en normen.

De Vlaamse regering zal in het generiek besluit voldoende ruimte laten voor individuele invulling, rekening houdend met de specificiteit van ieder agentschap.

Paragraaf 3 beperkt de duur van een beheersovereenkomst tot een periode die eindigt negen maand nadat een nieuwe Vlaamse regering wordt beëdigd. Er wordt, aansluitend bij de aanbeveling van het Rekenhof, beoogd de duur van de beheersovereenkomsten en de legislatuurperiode te koppelen. Aldus wordt verzekerd dat een regeringswissel leidt tot heronderhandelingen en kan leiden tot aanpassingen van het contract aan de nieuwe beleidsprioriteiten. Tussen het aantreden van een nieuw Vlaams Parlement en een nieuwe Vlaamse regering enerzijds, en het beëindigen van de beheersovereenkomst, en dus ook het afsluiten van een nieuwe overeenkomst anderzijds, wordt een "overgangsperiode" van negen maand gelaten. Dit interval laat de nieuwe Vlaamse regering toe om haar beleidsprioriteiten vast te stellen die vervolgens vertaald worden in de nieuwe beheersovereenkomsten.

Het tweede lid van paragraaf 3 legt de verplichting op aan de Vlaamse regering om de beheersovereenkomst te evalueren. De Vlaamse regering zal deze evaluatie kunnen opmaken op basis van het rapport opgemaakt door het agentschap en op basis van de evaluatie die het departement maakt in het kader van zijn beleidsondersteunende taak. Indien nodig kan de beheersovereenkomst in onderling overleg tussen de Vlaamse regering en de hoofden van de IVA worden aangepast. De modaliteiten en voorwaarden voor dergelijke aanpassingen kunnen vooraf worden geformaliseerd in de beheersovereenkomst. Deze evaluatie gebeurt jaarlijks.

De vierde paragraaf regelt de situatie waarin de duur van een beheersovereenkomst is verstreken maar nog geen nieuwe beheersovereenkomst in werking is getreden. In dat geval wordt de bestaande beheersovereenkomst van rechtswege verlengd. Nadat de overeenkomst aldus een jaar is verlengd, kan de Vlaamse regering, in ieder geval na overleg met het betrokken agentschap, zo nodig eenzijdig, voorlopige regels vaststellen die de aangelegenheden regelen die normaal bij beheersovereenkomst worden bepaald.

Deze regels gelden dan als beheersovereenkomst totdat een nieuwe overeenkomst met het hoofd van een IVA wordt afgesloten. Indien een beheersovereenkomst wordt beëindigd om een andere reden dan het verstrijken van de duur, zoals in geval van reorganisatie of in geval van ontbinding wegens wanprestatie door het IVA, of voor de duur van een schorsing van de beheersovereenkomst, kan de Vlaamse regering onmiddellijk op eenzijdige wijze voorlopige regels vaststellen.

Artikel 10

Dit artikel regelt de categorie van de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid. Het gaat om agentschappen met volgende kenmerken :

– zij zijn belast met taken van beleidsuitvoering ;

– deze IVA beschikken over een eigen, van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest afgescheiden rechtspersoonlijkheid ;

– deze IVA staan onder het gezag van de Vlaamse regering en worden bestuurd door de bevoegde minister. De uitoefening van dit gezag wordt echter gemoduleerd, zodat de IVA over een gelijkaardige operationele autonomie beschikken als de IVA zonder rechtspersoonlijkheid. Het gezag van de regering wordt ingebouwd, doordat de Vlaamse regering optreedt als orgaan van de IVA.

Paragraaf 2 regelt de oprichting van deze IVA met rechtspersoonlijkheid. Om te voldoen aan de vereiste van artikel 9 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen moeten deze agentschappen opgericht worden bij decreet. Het decreet zal rechtspersoonlijkheid verlenen. Bovendien moet het decreet de samenstelling, bevoegdheid, werking en het toezicht regelen. De essentiële elementen van het statuut van een IVA met rechtspersoonlijkheid worden dan ook geregeld in dit artikel.

Bij een IVA met rechtspersoonlijkheid kan een raadgevend comité worden opgericht. De decreetgever (of de Vlaamse regering, op basis van een decretale machtiging) beslist geval per geval over de opportuniteit van de al dan niet instelling van een raadgevend comité.

Terzake kan mutatis mutandis verwezen worden naar de mogelijke oprichting van een raadgevend comité bij een IVA zonder rechtspersoonlijkheid, zoals geregeld in artikel 6, § 2, en nader toegelicht in de memorie.

Paragraaf 3 vermeldt de oprichtingsvereisten van een IVA met rechtspersoonlijkheid. Dit impliceert :

– dat eerst moet worden nagegaan of aan de algemene voorwaarden voldaan is om een beleidsuitvoerende taak te verzelfstandigen (cf. artikel 4) ;

– in bevestigend geval moet bovendien worden nagegaan of de beoogde voordelen niet of niet voldoende via een interne verzelfstandiging zonder rechtspersoonlijkheid kunnen worden gerealiseerd. Interne verzelfstandiging (zonder eigen rechtspersoonlijkheid) is immers de regel. De toegevoegde waarde van het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan een intern verzelfstandigd agentschap (inzonderheid omwille van fiscale of budgettaire overwegingen) moet duidelijk zijn.

Paragraaf 4 verklaart de regeling voor de IVA zonder rechtspersoonlijkheid grotendeels van toepassing op de IVA met rechtspersoonlijkheid.

Aan het hoofd van een IVA met rechtspersoonlijkheid staat het personeelslid dat door de regering belast is met de algemene leiding, de werking en de vertegenwoordiging van het agentschap. De IVA beschikt over operationele autonomie (cf. artikel 7 wat betreft IVA zonder rechtspersoonlijkheid). Tussen de bevoegde Vlaamse minister en het hoofd wordt een beheersovereenkomst gesloten. Ook deze regeling is identiek aan de regeling van de beheersovereenkomsten voor de IVA zonder rechtspersoonlijkheid (cf. artikelen 8 en 9). Omdat de IVA bedoeld in artikel 10 beschikken over eigen rechtspersoonlijkheid, worden bovendien enkele bepalingen die gelden voor (publiekrechtelijke vormgegeven) EVA op hen toepasselijk verklaard.

Het betreft meer bepaald :

– de verplichting verzekeringen, leningen, enzovoort aan te gaan bij een door de Vlaamse regering bepaalde instelling (artikelen 24-26) ;

– gelijkschakeling inzake fiscaliteit met Vlaamse Gemeenschap/Vlaamse Gewest waarvoor deelstaten bevoegd zijn (artikel 27) ;

– mogelijkheid om personeelsleden aangesteld door de regering te belasten met het innen van niet-fiscale schuldvorderingen (artikel 28).

Daarnaast zijn de IVA met rechtspersoonlijkheid, omdat ze IVA zijn, ook automatisch onderworpen aan de artikelen 4, 5 en 33 e.v.

Artikel 11

Artikel 11 omschrijft de categorie van de extern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. Het gaat om instellingen die aan drie cumulatieve voorwaarden voldoen :

– de EVA beschikken over een eigen, van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest afgescheiden rechtspersoonlijkheid. Op dit punt onderscheiden de EVA zich van de departementen en de IVA zonder rechtspersoonlijkheid, die immers ressorteren onder de rechtspersoonlijkheid van de Vlaamse Gemeenschap ;

– enkel de rechtspersonen die door het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap of deze overheden samen worden opgericht met als doel de realisatie van bepaalde taken van beleidsuitvoering of waarin met dat doel door Vlaamse overheden wordt geparticipeerd, worden als EVA aangemerkt. Indien daarentegen wordt geparticipeerd of een rechtspersoon wordt opgericht zonder dat dit tot doel heeft die rechtspersoon met één of meerdere beleidsuitvoerende taken te belasten, lijkt het niet vereist het bijzondere regime van dit hoofdstuk op hen toe te passen.

Er kan dan bv. worden gedacht aan louter financiële participaties in een beleggingsfonds met rechtspersoonlijkheid of aan participaties in ondernemingen in het kader van het economisch overheidsinitiatief. De strategische adviesraden zijn geen EVA, daar zij niet belast zijn met taken van beleidsuitvoering ;

– niet alle rechtspersonen die met taken zijn belast die met de beleidsuitvoering in verband te brengen zijn en waarin door Vlaamse overheden wordt geparticipeerd, zijn tenslotte als EVA aan te merken. Naar het voorbeeld van de wetgeving overheidsopdrachten, is ervoor geopteerd enkel de personen die onder een determinerende invloed staan van de Vlaamse Gemeenschap en/of het Vlaamse Gewest als EVA aan te merken. Om te besluiten tot dergelijke controle door de Vlaamse overheden, werden drie niet-cumulatieve criteria aangehouden : de financiering in hoofdzaak, het bestaan van een toezicht, of de bevoegdheid om een meerderheid van de leden van de bestuursorganen aan te wijzen[8].

  Die criteria zijn geïnspireerd op de criteria die in artikel 4 van de wet van 24 december 1993 "betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten" zijn aangehouden om het bestaan van een determinerende overheidsinvloed te bepalen.

De Raad van State merkt in zijn advies op dat artikel 11, § 2, 2°, tot verwarring aanleiding kan geven door het toezicht van de Vlaamse overheid op een rechtspersoon als criterium te gebruiken voor de kwalificatie als EVA. Met name meent de Raad dat die formulering de indruk kan creëren dat niet alle EVA's onder toezicht van de Vlaamse overheid moeten staan, terwijl dit een verplichting zou zijn die volgt uit de bijzondere wet op de hervorming der instellingen.

De Raad van State gaat aldus voorbij aan het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen, enerzijds, de omschrijving van de rechtspersonen onderworpen aan het toepassingsgebied van het decreet wat betreft extern verzelfstandigde agentschappen (artikel 11) en, anderzijds, de verplichtingen en voorschriften die t.a.v. die personen gelden (artikel 12 e.v.).

Artikel 11, § 2, heeft enkel tot doel de personen te identificeren die als publiek- of als privaatrechtelijk vormgegeven EVA onderworpen zijn aan de bepalingen van het decreet. Indien blijkt dat een persoon inderdaad voldoet aan die voorwaarden, dan vloeit hieruit voort dat (naargelang het geval) er de bepalingen inzake publiek- of privaatrechtelijk vormgegeven EVA op toepasselijk worden. Uit artikel 11, § 2, kan dan ook geenszins worden afgeleid dat er EVA zijn die niet aan toezicht zijn onderworpen. Het artikel onderwerpt, gecombineerd met de artikelen 23 en 31 van het ontwerp, daarentegen precies personen die voldoen aan de EVA-voorwaarden automatisch aan het toezicht bepaald in het ontwerpdecreet. Aldus zal bv. een rechtspersoon met private rechtsvorm die bij decreet belast is met taken van beleidsuitvoering en die in hoofdzaak gefinancierd wordt door de Vlaamse overheid, op grond van artikel 11, § 2, als EVA gekwalificeerd worden en net hierdoor onderworpen worden aan het toezicht dat het decreet instelt t.a.v. de privaatrechtelijk vormgegeven EVA.

Het omschrijven van de categorie van de EVA aan de hand van een drietal inhoudelijke criteria, heeft als voordeel dat het kaderdecreet niet moet worden gewijzigd of aangevuld telkens een nieuwe EVA wordt opgericht of een bestaande EVA wordt afgeschaft of hervormd. Nadeel van die techniek, in vergelijking met een opsomming van de onderworpen instellingen, is dat omtrent de toepassing van de criteria steeds discussie kan rijzen. Er is gepoogd aan die problemen te verhelpen. Hoewel niet identiek, sluiten de gehanteerde criteria aan bij de criteria die in artikel 4, § 2, 8°, van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, werden gebruikt om de toepassingsgebied van die wet af te lijnen. In de rechtspraak en rechtsleer omtrent die criteria kan inspiratie worden gezocht. Artikel 36 verplicht de Vlaamse regering bovendien om een lijst van de EVA bij te houden en deze aan het Vlaams Parlement over te maken.

---

[8] De "aanwijzing" door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest omvat vooreerst de gevallen waarin de leden van bestuursorganen door de Vlaamse regering zelf worden aangesteld. Het feit dat die aanstelling door de Vlaamse regering eventueel gebeurt op grond van een voordracht door één of meer derden, verhindert niet dat dergelijke aanstelling als een "aanwijzing" door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest in de zin van artikel 11 moet worden beschouwd. Daarnaast omvatten de "aanwijzingen" door de Vlaamse Gemeenschap of het Gewest ook de gevallen waarin de Vlaamse regering weliswaar beschikt over een bindend voordrachtsrecht, maar de eigenlijke benoeming of aanstelling geschiedt door een ander orgaan, zoals bijvoorbeeld overeenkomstig de bepalingen van het vennootschaps- of verenigingsrecht door een algemene vergadering van aandeelhouders of door een raad van bestuur.

In sommige gevallen zullen de criteria te ruim zijn en ertoe leiden dat bepaalde instellingen die niet worden beoogd, alsnog ressorteren onder het toepassingsgebied van het decreet. Een aantal (categorieën van) rechtspersonen wordt daarom uitgesloten van de categorie van de EVA. Het betreft met name rechtspersonen waarvoor op Vlaams niveau reeds een afzonderlijke kaderreglementering tot stand werd gebracht : de onderwijsinstellingen en de sociale huisvestingsmaatschappijen.

De inrichtende macht van het Gemeenschapsonderwijs wordt uitgesloten omdat de overdracht en de regeling van deze inrichtende macht het voorwerp uitmaakt van een bijzondere grondwettelijke en decretale regeling. Artikel 24, paragraaf 2, van de Grondwet houdt in dat de overdracht van deze inrichtende macht moet gebeuren bij bijzonder decreet, waarin diverse wezenlijke aspecten van de autonome instelling moeten worden geregeld. De uitoefening van de inrichtende macht van het Gemeenschapsonderwijs is bij uitsluiting de zaak van de opgerichte openbare instelling, en wordt als dusdanig niet aangestuurd door de Vlaamse regering. Vanzelfsprekend blijft de inrichtende macht van het Gemeenschapsonderwijs ressorteren onder het bijzonder decreet betreffende het Gemeenschapsonderwijs van 14 juli 1998.

Met de sociale huisvestingsmaatschappijen worden de erkende sociale huisvestingsmaatschappijen bedoeld, vermeld in artikel 40 van de Vlaamse Wooncode. Zij worden aangestuurd door en staan onder toezicht van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, en hebben een louter lokale werking. De bepalingen van de Vlaamse Wooncode (decreet van 15 juli 1997) zijn op hen van toepassing.

Ook de IVA met rechtspersoonlijkheid vallen buiten deze categorie. Zij worden expliciet uitgesloten omdat deze IVA anders voldoen aan alle voorwaarden om als EVA aangemerkt te worden.

Overeenkomstig paragraaf 3 kan slechts tot oprichting van een extern verzelfstandigd agentschap worden besloten, indien vooraf de mogelijke alternatieven hiervoor werden onderzocht en de toegevoegde waarde van externe verzelfstandiging is gebleken. Dit betekent met name dat :

– eerst moet worden nagegaan of voldaan is aan de voorwaarden waaronder een beleidsuitvoerende taak kan worden verzelfstandigd (cf. artikel 4) ;

– in bevestigend geval bovendien moet worden nagegaan of de beoogde voordelen niet of niet voldoende via een interne verzelfstandiging kunnen worden gerealiseerd.

De belangrijkste redenen voor externe verzelfstandiging zijn de volgende :

1. Autonomie en onafhankelijkheid van de uitvoering. Het politiek primaat kan oordelen dat het niet aan de orde is of wenst te zijn bij de uitvoering van een publieke taak, en dat bijgevolg externe verzelfstandiging noodzakelijk is omwille van onder meer :

   – de wenselijkheid van een onafhankelijk oordeel op grond van specifieke deskundigheid ;

   – het afzien van interferentie om principiële redenen ;

   – het maatschappelijk belang om als overheid op te treden in de concurrentiële sector.

2. Partnership bij de uitvoering. De Vlaamse regering kan een directe samenwerking met andere partners aangaan voor de realisatie van uitvoeringstaken van publiek belang, waardoor het nodig kan worden om een structurele medezeggenschap en/of financiële inbreng te realiseren van die andere partners in het bestuur en beheer van de uitvoeringsorganisatie. Het gaat hierbij onder meer om :

   – partnerships waarbij andere bestuurslagen direct betrokken en mede verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid van de Vlaamse regering ;

   – partnerships waarbij maatschappelijke actoren of de private sector financieel betrokken zijn en participeren in de financiering van de beleidsuitvoering ;

   – partnerships waarbij de directe en formele betrokkenheid van maatschappelijke actoren tot een toegevoegde waarde leidt bij de concrete uitvoering van het beleid van de Vlaamse regering.

Verder kunnen o.m. aansprakelijkheidsbeperkingen, fiscale overwegingen, enzovoort in de afweging worden betrokken. Deze mogelijke voordelen van externe verzelfstandiging moeten steeds worden beoordeeld in het licht van de eventuele nadelen, zoals de beperking van rechtstreekse politieke zeggenschap ingevolge de autonomie van het extern verzelfstandigde agentschap.

Artikel 12

Dit artikel regelt de wijze waarop de EVA participaties kunnen nemen in andere rechtspersonen, dergelijke personen (mee) kunnen oprichten of er zich – bv. via één of meerdere bestuurders – in kunnen laten vertegenwoordigen. Dan wordt een onderscheid gemaakt naargelang de personen waarin de EVA zullen participeren al dan niet bij de uitvoeren van hun beleidsuitvoerende taken worden betrokken.

Het nemen van een participatie in of het oprichten van een persoon die bij de uitvoering van (een deel van) de beleidsuitvoerende taken wordt betrokken, is slechts uitzonderlijk mogelijk. Dit is enkel mogelijk nadat het betrokken agentschap hiertoe uitdrukkelijk door de Vlaamse regering is gemachtigd. Geval per geval zal de Vlaamse regering kunnen oordelen of het betrekken van een andere rechtspersoon bij de uitoefening van een beleidsuitvoerende taak opportuun is. Ook het Vlaams Parlement zal terzake trouwens toezicht kunnen uitoefenen. De machtigingen die de Vlaamse regering verleent moet zij immers aan het Parlement meedelen. De politieke verantwoordelijkheid van de Vlaamse regering kan ter zake dan ook volledig spelen.

Voor participaties in rechtspersonen die niet betrokken worden bij de uitvoering van de beleidsuitvoerende taken van de EVA, is eenzelfde streng regime niet verantwoord. Heel wat van de huidige Vlaamse openbare instellingen (bv. VRT) beschikken momenteel trouwens al over dergelijke participatiemogelijkheid, zonder dat hieraan bijzondere machtigingsbepalingen worden verbonden. Dit betekent niet dat elke vorm van controle ontbreekt. De Vlaamse regering wordt immers verplicht om jaarlijks verslag uit te brengen aan het Vlaams Parlement omtrent alle personen waarin EVA participeren. Aldus wordt een effectieve politieke controle door het Vlaams Parlement gewaarborgd. Het spreekt tenslotte voor zich dat dergelijke participaties dienen te kaderen binnen het statutair doel van de EVA en dus minstens onrechtstreeks in verband moeten staan of kunnen bijdragen tot de realisatie van dit doel.

Als een deelname (in private rechtspersonen) deel uitmaakt van een door de Vlaamse regering erkend project van publiek-private samenwerking geldt de machtigingsregeling van het decreet betreffende het facilitair kader voor publiek-private samenwerking. De participaties in het kader van Vlaamse PPS-projecten zoals gedefinieerd in het decreet betreffende het facilitair kader voor publiek-private samenwerking worden daarom van deze algemene regeling uitgesloten.

Ten slotte moet eveneens rekening gehouden worden met de adviespraktijk van de Raad van State, die benadrukt dat de bevoegdheden welke aan een privaatrechtelijk rechtspersoon worden opgedragen, geen betrekking mogen hebben op essentiële overheidsfuncties, en dat de overheid evenmin op een onbepaalde en algemene wijze afstand mag doen van haar bevoegdheden, inzonderheid in de mate dat die bevoegdheden beleidskeuzen impliceren.

Wanneer een EVA een rechtspersoon als dochter opricht of hierin participeert, wordt de dochter niet beschouwd als een extern verzelfstandigd agentschap. Enkel de rechtspersonen die door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest werden opgericht of waarin die overheden participeren, kunnen immers onder de categorie van extern verzelfstandigde agentschappen vallen. In voorkomend geval wordt dergelijke dochter opgericht volgens de regels van het privaatrecht. De dochter wordt niet aangestuurd door de regering, maar door de EVA. Wanneer in toepassing van artikel 12 publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen deelnemen in andere rechtspersonen met het oog op de uitvoering van taken van beleidsvoering, neemt dit niet weg dat deze taken onverkort deel blijven uitmaken van de beheersovereenkomst tussen de regering en de EVA. De EVA dient over de uitvoering van de beheersovereenkomst te rapporteren aan de regering, en de regering brengt over de uitvoering van de beheersovereenkomst verslag uit aan het parlement, zodat voorzien is in de nodige controlemogelijkheid.

Artikel 13

Binnen de categorie van de EVA wordt een essentiële tweedeling doorgevoerd tussen de privaatrechtelijk vormgegeven EVA en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA. Aldus wil de Vlaamse overheid in haar verzelfstandigd optreden aansluiten bij het onderscheid dat in de rechtspraak, de adviespraktijk van de Raad van State en de rechtsleer is ontwikkeld op grond van de organisatierechtelijke tweewegenleer. Die leer houdt in dat de overheid in beginsel vrij is om bij de oprichting van een rechtspersoon of het nemen van participaties gebruik te maken van haar publiekrechtelijke bevoegdheden of van de technieken van het privaat recht. Het onderscheid wordt dan ook volledig ge-

centreerd op de gebruikte rechtsvorm. Wordt afgeweken van de dwingende bepalingen van het vennootschaps- of verenigingsrecht, dan is sprake van een verzelfstandiging in publiekrechtelijke vorm. Alle bepalingen van deze afdeling moeten dan worden nageleefd. Volgende bepalingen van de belangrijkste vennootschapsvormen en van de v.z.w.-regelgeving zijn dwingend van aard. Het gaat met name om regels aangaande :

– de oprichting : typedwang, de pluraliteit van de vennoten of leden (met uitzondering van de bvba), de oprichtersaansprakelijkheid, de kapitaalvereisten, de naam en de nationaliteit, oprichting bij authentieke akte, de verplichte vermeldingen in de oprichtingsakte en diverse publicitaire maatregelen ter verwerving van de rechtspersoonlijkheid en tegenstelbaarheid aan derden ;

– het voortbestaan : de regels betreffend de aard, de categorieën en de geldigheid van de effecten van kapitaalvennootschappen, de regels m.b.t. kapitaalfluctuaties in de NV, CVA en BVBA, de regels van kapitaalbehoud (uitkeringsverbod, interimdividenden, inkoop en inpandneming van eigen effecten, alarmbelprocedure), het openbaar beroep op het spaarwezen ;

– de werking : regels inzake het bestuur en vertegenwoordiging in de NV, CVA, BVBA en het ESV, de aansprakelijkheid van het bestuur en het toezicht op de vennootschap (onderwerping aan de wetgeving betreffende de boekhouding en de jaarrekeningen).

De publiekrechtelijk vormgegeven externe verzelfstandiging is de regel. Indien voldaan is aan de voorwaarden voor een externe verzelfstandiging zal deze derhalve in beginsel geschieden in publiekrechtelijke vorm. Slechts indien bijkomende motieven hiertoe nopen (zie artikel 29), zal tot verzelfstandiging in privaatrechtelijke vorm worden overgegaan.

Overeenkomstig artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt voor de oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA een tussenkomst van de decreetgever vereist.

Dit oprichtingsdecreet zal rechtspersoonlijkheid verlenen. Ook een aantal basiskenmerken van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA moet de decreetgever zelf vastleggen. Met name zal de decreetgever het maatschappelijk doel en de opdrachten nauwkeurig moeten omschrijven, een toezichtsregeling moeten uitwerken en de samenstelling en de werking van de organen van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA moeten regelen. Zoals hierboven benadrukt werd, zal de decreetgever zich desgewenst wel kunnen beperken tot een verwijzing naar bestaande, zelfs privaatrechtelijke, regelgeving. Zo kan voor de samenstelling en werking van de organen bijvoorbeeld worden verwezen naar de wet van 21 maart 1991 houdende hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, het private verenigingsrecht of de vennootschapswetgeving. Delegaties aan de Vlaamse regering zijn niet geheel uitgesloten. Dergelijke delegaties moeten wel beperkt blijven tot het nemen van detailmaatregelen of maatregelen van loutere uitvoering. Indien ze dit detail- of louter uitvoerend karakter overschrijden, zijn ze slechts toelaatbaar wanneer de nadere invulling van de gedelegeerde bevoegdheden aan de bekrachtiging van de decreetgever wordt onderworpen.

Artikelen 14 tot 16

De artikelen 14 tot en met 16 regelen de totstandkoming, de inhoud, de beëindiging en de verlenging van de beheersovereenkomsten die, naargelang de betrokken bevoegdheden, tussen de Vlaamse Gemeenschap en/of het Vlaamse Gewest enerzijds en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA anderzijds afgesloten moeten worden. De techniek van de beheersovereenkomsten, die momenteel reeds bij heel wat openbare instellingen die afhangen van de Vlaamse overheid ingang heeft gevonden, wordt door dit kaderdecreet veralgemeend.

De inhoud van de beheersovereenkomst, de totstandkoming, duur, verlenging en wijziging zijn identiek aan de regeling die geldt voor de beheersovereenkomsten voor de IVA. Er kan dan ook verwezen worden naar de toelichting bij de artikelen 8 en 9.

Wel dient opgemerkt dat het afsluiten van de beheersovereenkomst met de minister een zaak is van de raad van bestuur, ook indien de voorbereiding en de onderhandeling gedelegeerd is aan het uitvoerend management. De Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest worden vertegenwoordigd door de Vlaamse regering.

Artikel 17

Een publiekrechtelijk vormgegeven EVA wordt bestuurd door een raad van bestuur. Deze raad

heeft in beginsel de volheid van bevoegdheid en de eindverantwoordelijkheid voor alle handelingen van de instelling. Alle bevoegdheden die in het oprichtingsdecreet of bij beslissing van de raad van bestuur niet aan een ander orgaan zijn toevertrouwd, komen m.a.w. toe aan de raad van bestuur.

Artikel 18

Dit artikel regelt de aanstelling van de leden van de raden van bestuur van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA. De organieke decreetgeving van de Vlaamse openbare instellingen vertoont terzake momenteel een te grote diversiteit.

De leden van de raad van bestuur, met uitzondering van de onafhankelijke bestuurders, worden door de Vlaamse regering aangesteld. De aanstelling van die leden kan geschieden op voordracht van de Vlaamse regering of op voordracht van derden.

De door de Vlaamse regering aangestelde leden van de raad van bestuur kunnen bij consensus onafhankelijke bestuurders coöpteren. De mogelijkheid om onafhankelijke bestuurders aan te stellen is gesteund op de principes van deugdelijk bestuur ("good governance"). De inbreng van onafhankelijke bestuurders is een bijkomende garantie dat de raad van bestuur zijn verantwoordelijkheid met de nodige openheid, integriteit en verantwoordingsplicht zal kunnen invullen. Deze onafhankelijke bestuurders worden geselecteerd op grond van hun capaciteiten inzake het algemeen bestuur van het agentschap, specifieke deskundigheid, alsook omwille van hun onafhankelijkheid t.a.v. de deelgenoten van de EVA (de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, andere deelgenoten uit de openbare of private sector) en het dagelijks bestuur van de EVA. "Onafhankelijkheid" kan hier begrepen worden als "afstandelijkheid" of "onbevooroordeeldheid". Beide voorwaarden, expertise en onafhankelijkheid, moeten derhalve cumulatief vervuld zijn. Zij zetelen als lid van de raad van bestuur met dezelfde bevoegdheden en verantwoordelijkheden als de door de Vlaamse regering aangestelde leden. Hun competentie inzake besturen, en de afwezigheid van enig rechtstreeks organisatiebelang, maakt dat zij een duidelijke toegevoegde waarde kunnen genereren bij de opvolging en het toezicht op het management, het afsluiten van de beheersovereenkomst, enzovoort.

De leden van de raad van bestuur worden in beginsel aangesteld voor een mandaat waarvan de duur overeenstemt met de duur van de ambtstermijn van de Vlaamse regering. Aangezien een nieuw aangetreden Vlaamse regering tijd nodig heeft om de nieuwe aanstellingen te kunnen verrichten, wordt de aanvang en het einde van het mandaat met zes maand uitgesteld t.a.v. de aanvang en het einde van de ambtstermijn van de regering. Een nieuwe Vlaamse regering zal derhalve steeds zes maand de tijd hebben om de mandaten van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA in te vullen. Zo nodig wordt het mandaat van al de zittende bestuurders ambtshalve verlengd.

Wat het ontslag van de leden van de raad van bestuur betreft, zal het oprichtingsdecreet de modaliteiten kunnen bepalen. De leden van de raad van bestuur die door de Vlaamse regering zijn voorgedragen kunnen echter te allen tijde ontslagen worden door de Vlaamse regering. Aldus wordt het politieke primaat bij het bestuur van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA gewaarborgd. Het ontslag van een bestuurder zal in elk geval in overeenstemming moeten zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de hoorplicht en de motiveringsplicht, en zal ook geen blijk mogen geven van machtsafwending (cf. het voorliggend advies van de Raad van State). Paragraaf drie voorziet eveneens in het mogelijk ontslag van de onafhankelijke bestuurders. Hierover wordt bij twee derden meerderheid beslist door de groep bestuurders aangesteld door de regering. Ook voor het mogelijk ontslag van onafhankelijke bestuurders geldt dat dit ontslag moet gedragen worden door motieven die rechtens en feitelijk aanvaardbaar zijn, en dat een eventueel ontslag in overeenstemming moet zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het ligt voor de hand dat de motieven die tot een ontslag aanleiding kunnen geven betrekking (zullen) hebben op de vereisten die het decreet stelt voor de aanstelling (coöptatie) van deze bestuurders, met name onafhankelijkheid en expertise.

De leden van de raden van bestuur van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA moeten voor de uitoefening van hun bestuursfunctie vergoed worden in functie van de omvang van hun verantwoordelijkheid. De vierde paragraaf geeft opdracht aan de Vlaamse regering om hiervoor een regeling uit te werken. Mogelijke criteria om de omvang van die verantwoordelijkheid en de hiermee samenhangende vergoeding te bepalen zijn onder meer de volgende :

a) de bevoegdheid van de raad van bestuur ;

b) aantal zittingen per jaar ;

c) het beheerde budget ;

d) omvang van het eigen patrimonium ;

e) persoonlijke verantwoordelijkheidsgraad binnen het administratief, financieel en economisch statuut van het agentschap ;

f) aantal te onderzoeken dossiers of aangelegenheden per jaar ;

g) aantal personeelseffectieven.

Artikel 19

Dit artikel neemt de regeling inzake belangenvermenging die geldt voor bestuurders van vennootschappen over voor de bestuurders van de publiekrechtelijk extern verzelfstandigde agentschappen.

Artikel 20

Dit artikel regelt de aansprakelijkheid van de bestuurders van de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen. De regeling is geïnspireerd op het aansprakelijkheidsregime voor de bestuurders in private vennootschappen, aangepast aan de overheidscontext waarbinnen de raad van bestuur opereert. De bestuurders zijn ertoe gehouden hun taak te vervullen overeenkomstig de beginselen van deugdelijk bestuur. Ingevolge het advies van de Raad van State werd ervoor geopteerd om de bestuurdersaansprakelijkheid voor de publiekrechtelijk vormgegeven EVA te laten aansluiten bij de regeling voor de privaatrechtelijk vormgegeven EVA. De hoofdelijke bestuurdersaansprakelijkheid is beperkt tot gevallen waarin het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, het organieke decreet van de EVA of de uitvoeringsbesluiten van die decreten worden geschonden. Deze regeling stemt voor de publiekrechtelijk vormgegeven EVA overeen met de regelgeving waarvan de schending voor de bestuurders van privaatrechtelijk vormgegeven EVA aanleiding geeft tot hoofdelijke aansprakelijkheid (vennootschaps- of verenigingsrecht en de statuten). Deze regeling houdt geenszins in dat schendingen van andere regelgeving niet tot bestuurdersaansprakelijkheid aanleiding kunnen geven ; in die gevallen geldt echter niet de hoofdelijkheid en valt men terug op de individuele aansprakelijkheid verwoord in de eerste zin van artikel 20, die de bestuurders op algemene wijze (individueel) aansprakelijk stelt voor de vervulling van hun taak en de tekortkomingen in hun bestuur.

De jaarlijkse kwijting voor de bestuurders wordt verleend door de Vlaamse regering, na goedkeuring van de rekeningen door het Vlaams Parlement. De kwijting wordt afhankelijk gesteld van de juiste opgave in de rekeningen van het agentschap, alsook van de getrouwheid van de uitvoeringsrapporten bedoeld in artikel 15, § 1, 5°.

Artikel 21

Dit artikel bepaalt een aantal onverenigbaarheden voor de bestuurders van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA. Het betreft een reeks minimale onverenigbaarheden die op alle publiekrechtelijk vormgegeven EVA toepasselijk zijn.

Bedoeling van de onverenigbaarheden is het vermijden van een vereenzelviging van de hoedanigheid van toezichthouder en gecontroleerde. Vandaar kan een mandaat als bestuurder niet worden gecumuleerd met een functie als Vlaams Parlementslid of lid van de Vlaamse regering. Tevens wordt beoogd, binnen eenzelfde beleidsdomein, een ongewenste concentratie van bevoegdheden en verantwoordelijkheid in handen van eenzelfde groep van personen tegen te gaan. Vergelijkbare onverenigbaarheden zijn momenteel terug te vinden in de organieke decreetgeving van tal van Vlaamse openbare instellingen.

Zoals reeds gesteld bevat dit artikel een aantal minimale onverenigbaarheden. Deze onverenigbaarheden kunnen verder worden aangevuld met onverenigbaarheden in de oprichtingsdecreten, om belangenbehartiging en belangenvermenging te vermijden. Beginsel is dat bestuurders geen andere functies mogen uitoefenen die de onafhankelijkheid en objectiviteit waarmee ze hun bestuursmandaat uitoefenen, kunnen belemmeren.

Paragraaf 2 regelt de gevolgen van het bestaan van een onverenigbaarheid bedoeld in de eerste paragraaf. Binnen een termijn van drie maand kan het betrokken lid van de raad van bestuur ervoor kiezen af te zien van de uitoefening van het mandaat of de functie die tot die onverenigbaarheid aanleiding geeft. In dat geval kan hij verder deel uitmaken van de raad van bestuur. Wordt binnen die termijn echter nagelaten de onverenigbare functies of mandaten neer te leggen, dan wordt het betrokken lid van rechtswege geacht afstand gedaan te hebben van zijn bestuurdersmandaat.

Artikel 22

Bij de oprichting van extern verzelfstandigde agentschappen dient een keuze gemaakt tussen twee mogelijke modellen voor de structurering van de managementsfunctie.

In het model van de eenheidsraad, omvat de raad van bestuur zowel de bestuursfunctie (zijnde een controlerende en een richtlijngevende functie) als de managementsfunctie (dagelijks bestuur). De managementsfunctie wordt uitgeoefend door een gedelegeerd bestuurder, die door de Vlaamse regering uit de raad van bestuur wordt aangesteld.

In het andere zogenaamd tweeledig model wordt de managementsfunctie buiten de raad van bestuur uitgeoefend. In dit model belast de raad van bestuur een manager met het dagelijks bestuur, stuurt hem of haar aan, oefent er toezicht op uit en evalueert hem of haar op de behaalde resultaten.

In beide modellen :

– draagt de raad van bestuur de algemene verantwoordelijkheid voor de activiteiten van de organisatie, in zijn geheel. Al de bestuurders hebben bestuursverantwoordelijkheid. Zij behartigen in eerste instantie de belangen van de organisatie, en niet deze van de maatschappelijke doelgroep waartoe zij behoren ;

– kan de raad van bestuur voor de uitvoering van zijn opdracht onafhankelijke bestuurders aantrekken en aanstellen ;

– moet het uitvoerend management bekleed zijn met lijnverantwoordelijkheid voor alle aspecten van het uitvoerend management, al dan niet als lid van de raad van bestuur ;

– is het afsluiten van de beheersovereenkomst met de minister een zaak van de raad van bestuur, ook indien de voorbereiding en de onderhandeling gedelegeerd is aan het uitvoerend management ;

– zijn alle namens de Vlaamse regering aangestelde bestuurders verantwoording verschuldigd aan de Vlaamse regering, vanuit de basisprincipes van het deugdelijk bestuur.

Overeenkomstig paragraaf 2 kan de raad van bestuur besluiten om in zijn schoot bepaalde organen op te richten en er bevoegdheden aan te delegeren. Het gaat derhalve om organen die uitsluitend bestaan uit leden van de raad van bestuur. Zo kan worden gedacht aan de oprichting van een corporate governance comité, een vergoedingscomité, enz. Ook aan het hoofd (in geval geopteerd wordt voor een tweeledig model) of aan de afgevaardigd bestuurder (in geval van een éénledig model) kan de raad van bestuur bepaalde bevoegdheden delegeren. Het gaat dan om andere taken dan deze van dagelijks bestuur, bijvoorbeeld de bevoegdheid om in rechte op te treden.

Artikel 23

Dit artikel regelt het toezicht op de beslissingen van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

In de organieke decreetgeving van de Vlaamse openbare instellingen bestaan momenteel verschillende gradaties en technieken van toezicht. Soms strekt dit toezicht zich uit tot een controle van het algemeen belang. Beslissingen van andere instellingen worden dan weer enkel getoetst op hun overeenstemming met de wetten en reglementen, de statuten en de beheersovereenkomst. Naast de mogelijkheid tot vernietiging of schorsing wordt uitzonderlijk ook in een dwangtoezicht voorzien, waarbij de Vlaamse regering in uitzonderlijke gevallen in plaats van de openbare instelling beslissingen kan nemen.

In dit decreet wordt afgestapt van die traditionele vormen van toezicht. Dit klassieke administratieve toezicht wordt vervangen door modernere vormen van controle, die een afdoende controle beter moeten verzoenen met de autonomie, de vlotte bedrijfsvoering en de responsabilisering van het extern verzelfstandigde agentschap. De extern verzelfstandigde agentschappen moeten voorzien in systemen van interne controle van hun bedrijfsprocessen en activiteiten. In het verlengde van de verhoogde verzelfstandiging en responsabilisering met aanspreekbaarheid van (de organen) van de extern verzelfstandigde agentschappen, verschuift de nadruk van een a priori-controle, naar een a posteriori-controle.

Hiertoe verleent dit artikel de Vlaamse regering de mogelijkheid om zich volledig te informeren over de beslissingen en documenten van de agentschappen. Die informatie wordt bovendien aangevuld met de verslagen die het agentschap periodiek moet voorleggen en de audits van de entiteit Interne Audit bedoeld in artikel 34. Daarnaast speelt vanzelfsprekend ook de financiële en doelmatigheidscontrole, die in het comptabiliteitsdecreet uit-

gewerkt worden (controle Rekenhof, begrotingstoezicht en controle rekeningen).

Op grond van die informatie en onderzoeken zal de Vlaamse regering, indien nodig, a posteriori eventuele misbruiken of fouten kunnen bestraffen. De beheersovereenkomsten zullen terzake de nodige sanctiemechanismen voorzien. Bovendien zal de Vlaamse regering ook de bestuurders van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap kunnen aanspreken op grond van de in dit decreet bepaalde bestuurdersaansprakelijkheid. Ultiem kan ook besloten worden tot ontslag van één of meerdere van de bestuurders.

Enkel daar waar het noodzakelijk wordt geacht kan als tijdelijke overgangsmaatregel, bijvoorbeeld voor 3 jaar, nog de figuur van de regeringscommissaris als facultatief toezichtinstrument behouden worden. Zo nodig zal zulks voorzien worden in de respectievelijke oprichtingsdecreten.

Artikel 24

Artikel 9 van het decreet van 16 december 1997 houdende bepaling inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap, verplicht de "publiekrechtelijke rechtspersonen, opgericht bij of krachtens een wet of een decreet en die ressorteren onder het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap, die een dotatie ontvangen ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, een begrotingsfonds of een dienst met afzonderlijk beheer", om al hun financiële rekeningen te hebben en al hun beleggingen onder te brengen bij een door de Vlaamse regering aan te wijzen kredietinstelling. De modaliteiten van die verplichting werden door de Vlaamse regering bepaald in het Besluit van de Vlaamse regering van 22 september 1993 houdende de modaliteiten tot invoering van het centraal thesauriebeheer voor de Vlaamse openbare instellingen.

Dit artikel voorziet de mogelijkheid om de publiekrechtelijk vormgegeven EVA dezelfde verplichtingen inzake gecentraliseerd kasbeheer op te leggen en machtigt de Vlaamse regering om de nadere modaliteiten terzake te bepalen. De Vlaamse regering zal hierbij streven naar een win-win situatie voor de Vlaamse Gemeenschap/het Vlaamse Gewest en de EVA.

Artikel 10, § 4, maakt deze regeling ook toepasselijk op de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid.

Artikel 25

Artikel 10 van het decreet van 16 december 1997 bepaalt dat de Vlaamse openbare instellingen door de Vlaamse regering verplicht kunnen worden de Vlaamse Gemeenschap als lasthebber aan te duiden voor hun financieringen. Aldus kunnen de financieringsvoorwaarden geoptimaliseerd worden.

Dit artikel herneemt die bepaling voor de publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

Artikel 10, § 4, maakt deze regeling ook toepasselijk op de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid.

Artikel 26

Artikel 11 van het decreet van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997, kent de Vlaamse regering de bevoegdheid toe de modaliteiten te bepalen waaronder de Vlaamse openbare instellingen verplicht kunnen worden om vanaf 1 januari 1998 verzekeringen aan te gaan bij één of meerdere door de Vlaamse regering aan te wijzen instellingen.

Dit artikel herneemt die bepaling voor de publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

Artikel 10, § 4, maakt deze regeling ook toepasselijk op de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid.

Bij de aanwijzing van deze instellingen dient rekening gehouden met de wetgeving op de overheidsopdrachten.

Artikel 27

Momenteel bestaat er een grote diversiteit in de fiscale vrijstellingen waarvan de openbare instellingen die van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest afhangen kunnen genieten. Dit artikel voorziet in een uniforme regeling : het stelt alle publiekrechtelijk vormgegeven EVA's gelijk met de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest voor de toepassing van de fiscale regelgeving waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is. Er wordt niet geraakt aan de federale bevoegdheden terzake.

Artikel 10, § 4, maakt deze regeling ook toepasselijk op de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid.

Artikel 28

Het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren, verleent de door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren van de administratie Budgettering, Accounting en Financieel management van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap de bevoegdheid om in naam en voor rekening van de openbare instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap, de onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen op te vorderen op verzoek van die instelling en met akkoord van de Vlaamse regering. Een decreet van dezelfde datum bepaalt hetzelfde voor de openbare instellingen die afhangen van het Vlaamse Gewest.

Dit artikel laat toe dat de personeelsleden die de regering hiervoor aanstelt die invorderingen ook kunnen verrichten voor de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen.

Artikel 10, § 4, maakt deze regeling ook toepasselijk op de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid.

Artikel 29

Dit artikel benadrukt dat de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen de personen zijn die voldoen aan de voorwaarden van externe verzelfstandiging én waarvan de rechtsvorm op geen enkele wijze afwijkt van de dwingende bepalingen van het privaatrechtelijk vennootschaps- of verenigingsrecht. De oprichting, de samenstelling van hun bestuursorganen, hun boekhouding, personeelsstatuut, enzovoort van privaatrechtelijk vormgegeven EVA wordt dus volledig beheerst door de dwingende bepalingen van het private vennootschaps- of verenigingsrecht. De decreetgever kan hierop geen uitzonderingen bepalen. Zoniet is niet langer sprake van een privaatrechtelijk, maar van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

Tot verzelfstandiging in privaatrechtelijke vorm kan slechts worden besloten indien :

– voldaan is aan de minimale voorwaarden voor verzelfstandiging van beleidsuitvoerende taken (cf. artikel 4) ;

– de vereiste voordelen of doelstellingen niet op dezelfde wijze gerealiseerd kunnen worden via interne verzelfstandiging ;

– de vereiste voordelen of doelstellingen niet op dezelfde wijze gerealiseerd kunnen worden via publiekrechtelijke vormgegeven externe verzelfstandiging.

Als voordelen van privaatrechtelijk vormgegeven verzelfstandiging t.a.v. de publiekrechtelijke variant, kan onder meer worden gedacht aan :

– het stimuleren van initiatieven tot samenwerking met of betrokkenheid van particulieren of private belangengroeperingen : de betrokkenheid van private partners bij een extern verzelfstandigd agentschap (financieel, vrijwilligerswerk, deelname bestuur, enzovoort) kan vanuit juridisch oogpunt zowel in publiekrechtelijke als privaatrechtelijke vorm geschieden. Toch blijkt dat vanuit praktisch oogpunt de publiek- of privaatrechtelijke inkleuring determinerend kan zijn voor het welslagen of het falen van de samenwerking. Omdat een privaatrechtelijk vormgegeven agentschap minder herkenbaar is als overheid, kan dit de particuliere sector er sneller toe aanzetten tot samenwerking over te gaan of zich vrijwillig ten dienste van de organisatie in te zetten ;

– de noodzaak of wenselijkheid van een doorgedreven onafhankelijkheid van de uitvoeringsorganisatie : in tegenstelling tot de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, ontbreekt bij de privaatrechtelijk vormgegeven agentschappen elke vorm van publiekrechtelijk toezicht. De controle die de Vlaamse overheid op het privaatrechtelijk vormgegeven agentschap kan uitoefenen, volgt volledig de bestaande privaatrechtelijke technieken die de controle regelen van de aandeelhouders en leden van privaatrechtelijke vennootschappen en verenigingen t.a.v. het bestuur (overeenkomsten, benoemings- en ontslagrecht, verlenen van kwijting, enzovoort). Dit garandeert in beginsel een meer verregaande onafhankelijkheid en zelfstandigheid voor een privaatrechtelijk vormgegeven agentschap dan voor zijn publiekrechtelijk vormgegeven tegenhanger ;

– de noodzaak of wenselijkheid de beleidsuitvoering op commerciële wijze te realiseren onder werkingsvoorwaarden die identiek zijn aan die van concurrenten : in sommige gevallen kan de beleidsuitvoering impliceren dat in concurrentie met of naast andere private actoren activiteiten worden ontwikkeld. In die gevallen kan het soms noodzakelijk blijken om – bv. omwille van de flexibiliteit of Europeesrechtelijke regels inzake mededinging – beroep te doen op dezelfde (privaatrechtelijke) rechtsvorm als de concurrentie ;

– de noodzaak of wenselijkheid de beleidsuitvoering in het kader van de non-profit te realiseren onder werkingsvoorwaarden die identiek zijn aan die van de andere actoren die gelijkaardige activiteiten ontwikkelen : niet enkel in het kader van een marktconforme commerciële werking kan het gebruik van een privaatrechtelijke rechtsvorm zich opdringen. Ook bij de realisatie van niet-commerciële of niet-marktgeoriënteerde activiteiten kan het noodzakelijk zijn om in dezelfde werkingsvoorwaarden te kunnen opereren als andere private actoren. Zo kan worden gedacht aan het gebruik van de v.z.w.-vorm voor de exploitatie van culturele, sport, verplegende, enzovoort activiteiten.

Artikel 30

Hoewel de oprichting van een privaatrechtelijk vormgegeven EVA geschiedt op grond van het privaatrechtelijke vennootschaps- of verenigingsrecht, lijkt een decretale machtiging verantwoord om de Vlaamse overheid te machtigen hiertoe van dit privaatrecht gebruik te maken. Ook de privaatrechtelijk vormgegeven EVA worden immers met beleidsuitvoerende taken belast.

Het decreet stelt de beleidsuitvoerende taken vast met het oog waarop kan worden deelgenomen in een privaatrechtelijk vormgegeven EVA of dergelijk rechtspersoon kan worden opgericht. Hierbij moet rekening gehouden worden met de adviespraktijk van de Raad van State, die benadrukt dat aan privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersonen geen essentiële overheidstaken kunnen worden opgedragen[9]. Binnen hun statutair doel zijn de privaatrechtelijk vormgegeven EVA daarnaast vrij om activiteiten te ontwikkelen die niet rechtstreeks betrekking hebben op hun beleidsuitvoerende taken. Het machtigingsdecreet geeft ook aan welke middelen aan de privaatrechtelijk vormgegeven EVA ter beschikking kunnen worden gesteld met het oog op de realisatie van hun taken. Hierbij kan worden gedacht aan infrastructuur of personeel dat de Vlaamse overheid aan de privaatrechtelijk vormgegeven EVA ter beschikking kan stellen.

Artikel 31

Tussen de Vlaamse Gemeenschap en/of het Vlaamse Gewest enerzijds en een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap anderzijds, wordt een samenwerkingsovereenkomst afgesloten. Hierin worden op contractuele wijze de krachtlijnen vastgelegd van de beleidsuitvoering door het agentschap.

In de mate de Vlaamse overheid aan het privaatrechtelijk vormgegeven agentschap personeelsleden, infrastructuur of subsidies ter beschikking stelt, worden de voorwaarden hiervan eveneens opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst.

Ingaand op de bemerking van de Raad van State kan bevestigd worden dat de terbeschikkingstelling van personeel ten behoeve van privaatrechtelijk vormgegeven EVA's zal gebeuren overeenkomstig de terzake geldende regelgeving. Wat betreft de wet van 24 juli 1987 kan opgemerkt worden dat deze wet niet geldt voor wat betreft de terbeschikkingstelling van statutair personeel ; wat het contractueel personeel betreft sluit de wet niet uit dat in uitzonderlijke gevallen toch contractueel personeel (al dan niet met het akkoord van de sociale inspectie) ter beschikking kan gesteld worden.

De respectieve machtigingsdecreten zullen voorzien in de nodige politieke controle op de (uitvoering van de) samenwerkingsovereenkomst, rekening houdend met het statuut en de taakstelling van de privaatrechtelijk vormgegeven EVA.

---

[9] De Raad van State heeft geen criteria vermeld die aangeven wat precies verstaan wordt onder essentiële overheidstaken. De Raad van State heeft er op gewezen dat die vereiste verhindert dat op onbepaalde en algemene wijze afstand gedaan wordt van bevoegdheden die beleidskeuzes impliceren. Essentiële overheidstaken zijn overheidsfuncties waar de overheid eigenmachtig moet oordelen over wat het algemeen belang vereist. Dit betreft voornamelijk een politieke vraag, die door de decreetgever die tot de oprichting machtigt moet worden beoordeeld.

Verder voorziet het comptabiliteitsdecreet in een geëigend controlemechanisme wanneer de Vlaamse regering in het kader van de samenwerkingsovereenkomst met een privaatrechtelijk vormgegeven EVA middelen ter ondersteuning van activiteiten ter beschikking stelt.

Artikel 32

Overeenkomstig de adviespraktijk en rechtspraak van de Raad van State en de opmerkingen van het Rekenhof, is voor elke participatie van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap een decretale machtiging vereist. Die verplichting wordt onder meer afgeleid uit artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De Vlaamse overheid heeft zijn bestuurspraktijk aan die rechtspraak en adviezen aangepast. Voor elke kapitaalsparticipatie of deelname in een v.z.w. of vennootschap wordt momenteel een decretale machtigingsbepaling uitgewerkt. In de mate de participatie niet geschiedt met het oog op het toevertrouwen van een beleidsuitvoerende taak en evenmin enige andere vorm van bevoegdheidsoverdracht impliceert (bv. wanneer het gaat om een participatie met louter financiële oogmerken) lijkt die vereiste van een bijzondere decretale machtiging niet verantwoord. Het Vlaams Parlement kan terzake ook via andere technieken (bv. begrotingsmachtiging) controle uitoefenen. Daarom machtigt dit artikel de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest op algemene wijze om deel te nemen in andere rechtspersonen, indien met die participatie geen bevoegdheden worden overgedragen.

De participaties in het kader van Vlaamse PPS-projecten zoals gedefinieerd in het decreet betreffende het facilitair kader voor publiek-private samenwerking worden van deze algemene regeling uitgesloten. Het PPS-decreet zal immers een geëigende participatieregeling uitwerken die rekening houdt met de specifieke PPS-structuren die bij de Vlaamse overheid werden gecreëerd (PPS-kenniscentrum, PPS-overheidsagentschap).

Deze bijzondere decretale machtiging geldt ook voor de intern verzelfstandigde agentschappen. De IVA zonder rechtspersoonlijkheid zijn diensten van de Vlaamse Gemeenschap. In voorkomend geval zal dergelijke IVA bij delegatie een participatie in andere rechtspersonen kunnen nemen voor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. De intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid worden door dit artikel uitdrukkelijk gemachtigd om participaties te nemen.

Artikel 33

In overeenstemming met het basisbeginsel van responsabilisering met aanspreekbaarheid dient iedere administratieve entiteit (departementen, intern of extern verzelfstandigde agentschappen) te beschikken over eigen interne controlesystemen ingebouwd in hun bedrijfsprocessen en activiteiten.

De verantwoordelijkheid voor de uitbouw en de optimalisatie van deze interne controlesystemen berust bij het management.

Onder interne controle wordt het samenstel van maatregelen verstaan dat vervat moet zitten in de verschillende processen van een organisatie en ontworpen is om een redelijke zekerheid te verschaffen over :

– het effectief nastreven van de opgelegde doelstellingen en de uitvoering en opvolging van beslissingen ;

– de naleving van regelgeving en procedures ;

– de nauwkeurigheid, juistheid, volledigheid, tijdigheid en bruikbaarheid van de financiële en beheersinformatie ;

– de efficiëntie van de operaties en het efficiënt inzetten van de middelen ;

– de bescherming van de activa en de voorkoming van fraude.

De resultaten van de interne controle moeten mee zorgen voor een adequate opvolging, rapportering en evaluatie.

Artikel 34

De entiteit Interne Audit staat het management en de andere personeelsleden bij in het zich doeltreffend kwijten van hun verantwoordelijkheden. Met dit doel voorziet deze entiteit hen van analyses, evaluaties, aanbevelingen, advies en informatie omtrent de onderzochte bedrijfsprocessen en activiteiten, en in het bijzonder m.b.t. het systeem van interne controle. De hoofdopdracht van de entiteit Interne Audit bestaat erin de aangepastheid en doeltreffendheid van de systemen van interne controle te evalueren, hierover te rapporteren, en desgevallend aanbevelingen tot verbetering te formuleren.

Om deze opdracht in te vullen voert de entiteit audits uit.

De financiële audit zal zich vooral richten op het evalueren van de sleutelcontroles met betrekking tot de volledigheid, de juistheid, de tijdigheid en de geldigheid van financieel-boekhoudkundige transacties en beheersinformatie, alsook de middelen om deze transacties en informatie te identificeren, classificeren en te rapporteren.

Overeenstemmingsaudits (compliance audits) beogen het onderzoek naar de overeenstemming met en de naleving van de opgelegde wetgeving, reglementeringen, procedures en richtlijnen.

Operationele audits beogen na te gaan in welke mate bedrijfsprocessen, activiteiten en controles erop gericht zijn de doelstellingen van de organisatie te bereiken, en dit met inachtname van en nadruk op de criteria effectiviteit en efficiëntie.

Daarnaast kan de entiteit Interne Audit belast worden met het instellen van een administratief onderzoek, bijvoorbeeld in geval van indicaties van mogelijke onregelmatigheden.

Paragraaf 2 verleent de personeelsleden van de entiteit Interne Audit het recht op toegang tot alle informatie en documenten voor de administratieve entiteiten binnen hun werkterrein. Zij hebben het recht op inzage, het verkrijgen van afschriften en kunnen inlichtingen vragen aan ieder personeelslid, zonder dat die vraag via de hiërarchische weg moet worden gesteld. De personeelsleden van de entiteit hebben evenwel geen politionele bevoegdheden.

De verplichting om informatie en documenten te verstrekken beperkt zich niet tot de gegevens die expliciet gevraagd worden door de entiteit Interne Audit, maar strekt zich uit tot alle informatie en documenten die relevant kan zijn met betrekking tot de opdracht. Van de personeelsleden wordt dus verwacht dat ze op een volledige wijze antwoorden en desgevallend op eigen initiatief nuttige informatie en documenten verstrekken.

De aan het personeel opgelegde verplichting dient te worden geïnterpreteerd op een manier die de mededelingsplicht ondergeschikt maakt aan een geheimhoudingsplicht die eventueel, krachtens wettelijke of decretale bepalingen, op het personeelslid weegt.

Dit artikel vervangt de artikelen 25 tot 27 van het decreet van 8 december 2000 "houdende diverse bepalingen. Deze bepalingen kennen de entiteit Interne Audit in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap bevoegdheid toe t.a.v. de publiekrechtelijke rechtspersonen opgericht bij of krachtens een wet of decreet en die ressorteren onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap, met uitzondering van het Gemeenschapsonderwijs.

Het werkterrein van de bestaande entiteit omvat het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en de Vlaamse openbare instellingen (besluit van de Vlaamse regering van 8 september 2000 betreffende de oprichting en de werking van de entiteit Interne Audit in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap).

Het werkterrein van de entiteit Interne Audit zoals omschreven in artikel 34 (departementen, intern verzelfstandigde agentschappen, publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen) stemt dus overeen met de bestaande regeling.

Artikel 35

De Vlaamse regering krijgt op algemene wijze de bevoegdheid om de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse regering, en van de instellingen en rechtspersonen[10] die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, toe te wijzen aan de verschillende onderdelen van de Vlaamse administratie nl. de departementen, de IVA en de EVA. Zij bepaalt daartoe de noodzakelijke nadere regelen.

Daarnaast regelt de Vlaamse regering ook de toewijzing van de goederen, rechten en verplichtingen van de diensten van de Vlaamse regering, van de

---

10 De verwijzing naar rechtspersonen is opgenomen in dit artikel omdat de notie “instellingen” soms beperkend geïnterpreteerd wordt. Het begrip omvat dan enkel de bij wijze van stichting opgerichte instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap/het Vlaamse Gewest, en niet de verenigingen van de Vlaamse overheid, of de ondernemingen en vennootschappen van de Vlaamse overheid.

instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, aan de voormelde onderdelen van de Vlaamse administratie.

Deze toewijzing gebeurt met het oog op de uitoefening van de aan de nieuwe entiteiten toegewezen taken.

Krachtens artikel 5 van het ontwerp van decreet heeft de Vlaamse regering de bevoegdheid om de rechtspositie van het personeel van de diverse entiteiten (departementen, IVA en publiekrechtelijk vormgegeven EVA) vast te stellen. Naar aanleiding van de opstelling van dit zogenaamde "raamstatuut" zal de Vlaamse regering onderzoeken welk gevolg gegeven wordt aan eventueel decretaal gewaarborgde rechten inzake personeelsaangelegenheden.

In samenhang hiermee wordt de Vlaamse regering in paragraaf 2 dan ook gemachtigd om bij de vaststelling van de rechtspositieregelingen van het personeel van de departementen, de IVA en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA de verworven rechten die de aan die entiteiten toegewezen personeelsleden inzake hun rechtspositie eventueel putten uit decreten, te wijzigen, te vervangen of op te heffen.

Zoals vereist volgens de adviespraktijk van de Raad van State wordt het doel van de bevoegdheden die aan de Vlaamse regering worden toegewezen nader geduid (paragraaf 3). Die bevoegdheden worden in de tijd beperkt en onderworpen aan een bekrachtiging door de decreetgever.

De bevoegdheden die bij paragraaf 1 aan de Vlaamse regering worden toegewezen vervallen op de data dat het personeel, de rechten en verplichtingen en de goederen van de diensten, de instellingen en de rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest worden toegewezen aan de verschillende onderdelen van de Vlaamse administratie.

De bevoegdheden die bij paragraaf 2 aan de Vlaamse regering worden toegewezen vervallen op de datum van de vaststelling van de rechtspositieregeling van het personeel van de departementen, de IVA en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

Artikel 36

Zowel vanuit politieke als wetenschappelijk hoek is kritiek geuit op het ontbreken van een globaal overzicht van het (Vlaams) verzelfstandigd overheidsoptreden. Dit artikel beoogt op Vlaams niveau aan die kritiek tegemoet te komen door een aantal belangrijke informatie- en rapportageverplichtingen voor te schrijven.

Decretaal wordt de Vlaamse regering de verplichting opgelegd om een volledig en geactualiseerd overzicht bij te houden van alle intern en extern verzelfstandigde agentschappen, hun beheersovereenkomsten en eventuele statuten. Op grond van de openbaarheid van bestuur zullen die documenten door iedere burger geraadpleegd kunnen worden.

Jaarlijks zal de Vlaamse regering een lijst moeten overmaken aan het Vlaams Parlement met de intern en extern verzelfstandigde agentschappen.

De Vlaamse regering moet ook jaarlijks verslag uitbrengen aan het Vlaams Parlement over de activiteiten van de IVA en de EVA en over de uitvoering van de beheersovereenkomsten. Deze rapportering dient ingepast in de begrotingscyclus. Ook over de activiteiten van de instellingen, verenigingen en ondernemingen waarin de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest of EVA participeren wordt verslag uitgebracht aan het Vlaams Parlement.

In de praktijk zal dit vooral gebeuren door middel van overmaking van jaarverslagen en jaarrekeningen.

Artikel 37

Momenteel bestaan reeds tal van wets- en decreetsbepalingen die op algemene wijze een aantal aspecten van de werking, organisatie of personeelsstatuut regelen van de openbare instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Aangezien de instellingen die aan die bepalingen zijn onderworpen in het nieuwe kaderdecreet ingeschakeld zullen worden, moet de toepassing van voormelde bepalingen op die instellingen worden opgeheven.

Met artikel 37 wordt de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut opgeheven voor de rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het

Vlaamse Gewest, wat betreft de aangelegenheden geregeld in dit decreet. Een gelijkaardige opheffingsbepaling is opgenomen in het ontwerp van comptabiliteitsdecreet, wat betreft de aangelegenheden geregeld in dat decreet.

Het is de bedoeling dat het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid en het Comptabiliteitsdecreet samen alle bepalingen vervangen van de wet van 16 maart 1954, voor de rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest.

Artikel 38

Het decreet is uiteraard toepasselijk op de diensten en rechtspersonen die voldoen aan de omschrijvingen van IVA en EVA en die na de inwerkingtreding van het decreet worden opgericht.

Dit artikel bevat de overgangsbepaling die voorziet in de overgang naar de nieuwe regeling voor de bestaande diensten en instellingen.

Voor deze diensten en instellingen blijven de bepalingen die hun werking, organisatie en rechtspositieregeling van het personeel regelen van toepassing tot wanneer hun organiek statuut door de decreetgever of de Vlaamse regering aangepast is aan de nieuwe bestuurlijke organisatie en de bepalingen van dit decreet. Tot zolang wordt hun rechtsverhouding bepaald door de huidige regelgeving, met inbegrip van de bepalingen die krachtens artikel 37 worden opgeheven.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Patrick DEWAEL

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken,

Paul VAN GREMBERGEN

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN KADERDECREET

Bestuurlijk Beleid

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse regering en de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De minister-president van de Vlaamse regering en de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken, zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Algemene bepaling

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

HOOFDSTUK II

Organisatie van de Vlaamse administratie

Artikel 2

De Vlaamse administratie wordt opgebouwd op basis van homogene beleidsdomeinen.

De Vlaamse regering stelt de homogene beleidsdomeinen vast.

Artikel 3

Per homogeen beleidsdomein wordt een Vlaams ministerie opgericht. Een Vlaams ministerie bestaat uit een departement en, desgevallend, intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid.

Per homogeen beleidsdomein kunnen intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en extern verzelfstandigde agentschappen worden opgericht.

Per homogeen beleidsdomein richt de Vlaamse regering een beleidsraad op. De beleidsraad is het forum waarop het politieke en het administratieve niveau overleg plegen en dat de regering ondersteunt bij de aansturing van het beleidsdomein. De regering bepaalt de samenstelling van de beleidsraad.

Artikel 4

§ 1. De beleidsondersteunende taken worden toevertrouwd aan de departementen.

§ 2. Taken van beleidsuitvoering worden toevertrouwd aan intern of extern verzelfstandigde agentschappen wanneer voldaan is aan de volgende cumulatieve voorwaarden :

1° voldoende massa uitvoeringstaken voor het verzelfstandigd agentschap ;

2° meetbaarheid van de door het verzelfstandigde agentschap te leveren producten of diensten ;

3° reële mogelijkheid tot aansturing van het verzelfstandigde agentschap op grond van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit ;

4° reëel invulbare informatierelatie.

Als niet is voldaan aan de voorwaarden om taken van beleidsuitvoering aan een verzelfstandigd agentschap toe te vertrouwen, worden de departementen belast met die taken.

§ 3. Per homogeen beleidsdomein wordt tussen de minister, het departement en de verzelfstandigde agentschappen een structurele samenspraak en samenwerking uitgebouwd, met het oog op de optimale realisatie van de beleidsdoelstellingen, en met respect voor ieders taakstelling en verantwoordelijkheid. Vanuit hun taakstelling inzake beleidsuitvoering leveren de agentschappen beleidsgerichte input.

Artikel 5

De Vlaamse regering bepaalt de rechtspositieregeling van het personeel van de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen. De door de Vlaamse regering uitgewerkte regelingen voorzien in een globale interne arbeidsmarkt.

HOOFDSTUK III

Intern verzelfstandigde agentschappen

AFDELING 1

Intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid

Artikel 6

§ 1. De intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid zijn diensten van de Vlaamse Gemeenschap die belast worden met taken van beleidsuitvoering en die beschikken over operationele autonomie zoals bedoeld in artikel 7.

§ 2. De Vlaamse regering is gemachtigd om intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid op te richten.

Het oprichtingsbesluit omvat een opsomming van de doelstellingen en taken die aan het intern verzelfstandigde agentschap worden toevertrouwd. Bij het agentschap kan een raadgevend comité worden opgericht.

§ 3. In de rechtsgedingen die betrekking hebben op de aangelegenheden die aan een intern verzelfstandigd agentschap zijn toegewezen, worden de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vertegenwoordigd door het intern verzelfstandigde agentschap.

§ 4. Het hoofd van een intern verzelfstandigd agentschap is het personeelslid dat, onverminderd de mogelijkheid tot delegatie en subdelegatie van die bevoegdheid, door de Vlaamse regering wordt belast met de algemene leiding, de werking en de vertegenwoordiging van het agentschap.

§ 5. De Vlaamse regering deelt het oprichtingsbesluit van een intern verzelfstandigd agentschap, evenals elke wijziging, opheffing of intrekking ervan, binnen de dertig dagen mee aan het Vlaams Parlement.

Artikel 7

De intern verzelfstandigde agentschappen beschikken over operationele autonomie.

Deze operationele autonomie en de wijze waarop de Vlaamse regering in dit kader van haar hiërarchisch gezag kan gebruikmaken, wordt op eenvormige wijze vastgesteld door de Vlaamse regering. Er wordt in ieder geval operationele autonomie gewaarborgd inzake :

1° het vaststellen en wijzigen van de organisatiestructuur van het agentschap ;

2° de organisatie van de operationele processen met het oog op de realisatie van de afgesproken doelstellingen ;

3° de uitvoering van het personeelsbeleid ;

4° het aanwenden van de ter beschikking gestelde middelen voor :

a) de werking van het agentschap ;

b) de uitvoering van de doelstellingen en taken van het agentschap ;

c) het sluiten van contracten ter verwezenlijking van de opdrachten van het agentschap ;

5° de interne controle binnen het intern verzelfstandigde agentschap.

De Vlaamse regering kan specifieke delegaties aan een intern verzelfstandigd agentschap verlenen.

Artikel 8

Tussen de Vlaamse regering en een intern verzelfstandigd agentschap wordt na onderhandeling een beheersovereenkomst gesloten.

De beheersovereenkomst, evenals elke verlenging, wijziging, schorsing of ontbinding ervan, wordt door de Vlaamse regering binnen dertig kalenderdagen meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

Artikel 9

§ 1. De beheersovereenkomst regelt de volgende aangelegenheden :

1° de concretisering van de kwalitatieve en kwantitatieve wijze waarop het agentschap zijn taken moet vervullen, met strategische en operationele doelstellingen, beschreven aan de hand van meetbare criteria ;

2° de toekenning van middelen voor de eigen werking van het agentschap en de toekenning van middelen voor de uitvoering van de doelstellingen en taken waarvoor het agentschap werd opgericht ;

3° de voorwaarden waaronder eigen inkomsten of andere financieringen mogen worden verworven of ter beschikking mogen worden gesteld ;

4° de informatieverstrekking door het agentschap aan de Vlaamse regering ; er wordt minstens voorzien in een jaarlijks ondernemingsplan en een operationeel plan op middellange en lange termijn ;

5° de rapportering door het agentschap aan de Vlaamse regering op basis van beleids- en beheersrelevante indicatoren en kengetallen ; er wordt minstens voorzien in :

a) een jaarlijks rapport vóór 1 maart van het volgende jaar, betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst gedurende het afgelopen kalenderjaar ;

b) een eindrapport betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst sinds de inwerkingtreding ervan, zes maanden vóór het aflopen van de duurtijd van de beheersovereenkomst ;

6° in voorkomend geval, de structuur van de tarieven die betrekking hebben op de door het agentschap aan de burgers te leveren diensten ;

7° in voorkomend geval, de gedragsregels die betrekking hebben op de door het agentschap aan de burgers te leveren diensten ;

8° in voorkomend geval, de bepalingen inzake de toewijzing door de Vlaamse regering aan het agentschap van bijzondere opdrachten die aansluiten bij de doelstellingen van het agentschap ;

9° de maatregelen bij niet-naleving door een partij van haar verbintenissen uit hoofde van de beheersovereenkomst en de bepalingen inzake beslechting van geschillen die rijzen bij de uitvoering van de beheersovereenkomst ;

10° de omstandigheden waarin en de wijze waarop de beheersovereenkomst kan worden verlengd, gewijzigd, geschorst en ontbonden ;

11° de wijze waarop de beheersovereenkomst, de verlenging, de wijziging, de schorsing en de ontbinding ervan worden bekendgemaakt.

§ 2. De Vlaamse regering kan de inhoud, vorm, modaliteiten, opvolging en evaluatie van de beheersovereenkomsten nader regelen bij besluit.

Artikel 10

§ 1. Onder voorbehoud van de mogelijkheid tot verlenging, wijziging, schorsing en ontbinding van de beheersovereenkomst, wordt die gesloten voor een periode die eindigt uiterlijk negen maanden na de beëdiging van een nieuwe Vlaamse regering na algehele vernieuwing van het Vlaams Parlement.

De beheersovereenkomst en de uitvoering ervan wordt jaarlijks geëvalueerd door de Vlaamse regering.

§ 2. Als bij het verstrijken van een beheersovereenkomst geen nieuwe beheersovereenkomst in werking is getreden, wordt de bestaande overeenkomst van rechtswege verlengd, tot op het ogenblik dat een nieuwe beheersovereenkomst in werking treedt.

Als geen nieuwe beheersovereenkomst in werking is getreden binnen een termijn van één jaar na de in het voorgaande lid bedoelde verlenging, of wanneer een beheersovereenkomst werd ontbonden of geschorst, kan de Vlaamse regering na overleg met het intern verzelfstandigde agentschap voorlopige regels vaststellen inzake de in artikel 9 bedoelde aangelegenheden. Deze voorlopige regels zullen als beheersovereenkomst gelden tot op het ogenblik dat een nieuwe beheersovereenkomst in werking treedt.

AFDELING 2

Intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid

Artikel 10bis

§ 1. Intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid zijn rechtspersonen die belast worden met taken van beleidsuitvoering, die onderworpen zijn aan het gezag van de Vlaamse regering maar beschikken over operationele autonomie zoals bedoeld in artikel 7.

§ 2. Intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid worden opgericht bij decreet.

Het oprichtingsdecreet omvat een opsomming van de doelstellingen en taken die aan het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid worden toevertrouwd. Bij het agentschap kan een raadgevend comité worden opgericht.

§ 3. Een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid wordt slechts opgericht na een voorafgaande afweging van de voor- en nadelen van het verlenen van rechtspersoonlijkheid en als hieruit blijkt dat een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid niet dezelfde voordelen kan bieden.

§ 4. De artikelen 6, § 4, 7, 8, 9, 10, 24, 25, 26, 27 en 28 zijn toepasselijk op de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid.

HOOFDSTUK IV

Extern verzelfstandigde agentschappen

AFDELING 1

Toepassingsgebied

Artikel 11

§ 1. Dit hoofdstuk is van toepassing op de extern verzelfstandigde agentschappen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest.

§ 2. Tot de categorie van de extern verzelfstandigde agentschappen behoort elke rechtspersoon die :

1° door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest wordt opgericht voor het vervullen van taken van beleidsuitvoering, of waarin die overheden met dat doel participeren ;

2° en onder een determinerende invloed staat van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, hetgeen blijkt als :

a) ofwel de werkzaamheden ervan in hoofdzaak gefinancierd of gedekt worden door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest ;

b) ofwel het beheer ervan onderworpen is aan het toezicht van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest ;

c) ofwel de leden van de bestuursorganen voor meer dan de helft door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest zijn aangewezen, in voorkomend geval met uitsluiting van de onafhankelijke bestuurders bedoeld in artikel 18 § 2 ;

3° met uitsluiting van volgende rechtspersonen :

a) de inrichtende macht van het Gemeenschapsonderwijs en de onderwijsinstellingen die gefinancierd of gesubsidieerd worden door de Vlaamse Gemeenschap ;

b) de sociale huisvestingsmaatschappijen ;

c) de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid.

§ 3. Een extern verzelfstandigd agentschap wordt opgericht na een voorafgaande afweging van de voor- en de nadelen van externe verzelfstandiging en als hieruit blijkt dat een interne verzelfstandiging niet dezelfde voordelen kan bieden.

Als voordelen voor externe verzelfstandiging gelden minimaal :

a) de mogelijkheid te voorzien in een verregaande autonomie en onafhankelijkheid van de uitvoering ;

b) het mogelijk maken van een structurele medezeggenschap van of een financiële participatie van een andere overheid of andere personen.

AFDELING 2

Deelname in andere rechtspersonen

Artikel 12

De extern verzelfstandigde agentschappen kunnen binnen de perken van hun maatschappelijk doel instellingen, verenigingen en ondernemingen oprichten, erin deelnemen of zich erin laten vertegenwoordigen. Ingeval deze oprichting, deelneming of vertegenwoordiging gebeurt met het oog op de uitvoering van taken van beleidsuitvoering, moet daartoe een voorafgaande machtiging door de Vlaamse regering worden verleend. De verleende machtigingen worden binnen dertig dagen meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

AFDELING 3

De publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen

ONDERAFDELING 1

Definitie en oprichting

Artikel 13

De publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen zijn de in artikel 11 bedoelde rechtspersonen, waarvan de rechtsvorm niet in overeenstemming is met de dwingende bepalingen van het private vennootschaps- of verenigingsrecht.

De publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen worden opgericht bij decreet.

ONDERAFDELING 2

Beheersovereenkomst

Artikel 14

§ 1. Tussen de Vlaamse regering, die optreedt voor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest enerzijds en een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap anderzijds, wordt na onderhandeling een beheersovereenkomst gesloten.

Het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap wordt bij het sluiten van de beheersovereenkomst vertegenwoordigd door de raad van bestuur.

§ 2. De beheersovereenkomst, evenals elke verlenging, wijziging, schorsing of ontbinding ervan, wordt door de Vlaamse regering binnen dertig kalenderdagen meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

Artikel 15

§ 1. De beheersovereenkomst regelt de volgende aangelegenheden :

1° de concretisering van de kwalitatieve en kwantitatieve wijze waarop het agentschap zijn taken moet vervullen, met strategische en operationele doelstellingen, beschreven aan de hand van meetbare criteria ;

2° de toekenning van middelen voor enerzijds de eigen werking van het agentschap en anderzijds de uitvoering van de doelstellingen en taken waarvoor het agentschap werd opgericht ;

3° de voorwaarden waaronder eigen inkomsten of andere financieringen mogen worden verworven of ter beschikking mogen worden gesteld ;

4° de informatieverstrekking door het agentschap aan de Vlaamse regering ; er wordt minstens voorzien in een jaarlijks ondernemingsplan en een operationeel plan op middellange en lange termijn ;

5° de rapportering door het agentschap aan de Vlaamse regering op basis van beleids- en beheersrelevante indicatoren en kengetallen ; er wordt minstens voorzien in :

a) een jaarlijks rapport vóór 1 maart van het volgende jaar, betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst gedurende het afgelopen kalenderjaar ;

b) een eindrapport betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst sinds de inwerkingtreding ervan, zes maanden voor het aflopen van de duurtijd van de beheersovereenkomst ;

6° in voorkomend geval, de structuur van de tarieven die betrekking hebben op de door het agentschap aan de burgers te leveren diensten ;

7° in voorkomend geval, de gedragsregels die betrekking hebben op de door het agentschap aan de burgers te leveren diensten ;

8° in voorkomend geval, de bepalingen inzake de toewijzing door de Vlaamse regering aan het agentschap van bijzondere opdrachten die aansluiten bij de doelstellingen van het agentschap ;

9° de maatregelen bij niet-naleving door een partij van haar verbintenissen uit hoofde van de beheersovereenkomst en de bepalingen inzake beslechting van geschillen die rijzen bij de uitvoering van de beheersovereenkomst ;

10° de omstandigheden waarin en de wijze waarop de beheersovereenkomst kan worden verlengd, gewijzigd, geschorst en ontbonden ;

11° de wijze waarop de beheersovereenkomst, de verlenging, de wijziging, de schorsing en de ontbinding ervan worden bekendgemaakt.

§ 2. De Vlaamse regering kan de inhoud, vorm, modaliteiten, opvolging en evaluatie van de beheersovereenkomsten nader regelen bij besluit.

Artikel 16

§ 1. Onder voorbehoud van de mogelijkheid tot verlenging, wijziging, schorsing en ontbinding van de beheersovereenkomst, wordt die gesloten voor een periode die eindigt uiterlijk negen maanden na de beëdiging van een nieuwe Vlaamse regering na algehele vernieuwing van het Vlaams Parlement.

De beheersovereenkomst en de uitvoering ervan wordt jaarlijks geëvalueerd door de Vlaamse regering.

§ 2. Als bij het verstrijken van een beheersovereenkomst geen nieuwe beheersovereenkomst in werking is getreden, wordt de bestaande overeenkomst van rechtswege verlengd, tot op het ogenblik dat een nieuwe beheersovereenkomst in werking treedt.

Als geen nieuwe beheersovereenkomst in werking is getreden binnen een termijn van één jaar na de in het voorgaande lid bedoelde verlenging, of wanneer een beheersovereenkomst werd ontbonden of geschorst, kan de Vlaamse regering na overleg met het in kwestie publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap voorlopige regels vaststellen inzake de in artikel 15 bedoelde aangelegenheden. Deze voorlopige regels zullen als nieuwe beheersovereenkomst gelden tot op het ogenblik dat een nieuwe beheersovereenkomst in werking treedt.

ONDERAFDELING 3

Bestuur

Artikel 17

Ieder publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap heeft een raad van bestuur die als college bevoegd is om alle handelingen te verrichten die nodig of dienstig zijn voor de verwezenlijking van het doel van het agentschap.

Artikel 18

§ 1. De leden van de raad van bestuur, de onafhankelijke leden uitgezonderd, worden door de Vlaamse regering aangesteld voor een hernieuwbare termijn van vijf jaar die in beginsel aanvangt zes maanden na de beëdiging van een nieuwe Vlaamse regering na algehele vernieuwing van het Vlaams Parlement. Wanneer tussen de beëdiging van twee opeenvolgende regeringen minder of meer dan vijf jaar is verlopen wordt deze termijn overeenkomstig aangepast.

Wanneer in de loop van de in het eerste lid bepaalde termijn een mandaat van lid van de raad van bestuur vrijkomt, stelt de Vlaamse regering een nieuwe mandataris aan die het mandaat overneemt voor de nog resterende looptijd ervan.

In voorkomend geval wordt het mandaat van al de zittende bestuurders ambtshalve verlengd tot wanneer de Vlaamse regering bij het verstrijken van de overeenkomstig het eerste lid bepaalde termijn de leden van de raad van bestuur heeft aangesteld.

§ 2. De door de Vlaamse regering aangestelde leden van de raad van bestuur kunnen bij consensus onafhankelijke bestuurders coöpteren, voor een termijn die eindigt uiterlijk samen met de in § 1 bedoelde termijn. De onafhankelijke bestuurders, waarvan het aantal een vierde van het aantal stemgerechtigde leden van de raad van bestuur niet mag overschrijden, worden gecoöpteerd vanwege hun voor het bestuur van het agentschap relevante expertise en vanwege hun onafhankelijkheid ten aanzien van het dagelijks bestuur van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest en de andere personen die eventueel participeren of vertegenwoordigd zijn in het agentschap.

§ 3. De door de Vlaamse regering voorgedragen leden van de raad van bestuur kunnen te allen tijde worden ontslagen door de Vlaamse regering.

De onafhankelijke bestuurders kunnen te allen tijde bij tweederden meerderheid ontslagen worden door de leden van de raad van bestuur die door de Vlaamse regering zijn aangesteld.

§ 4. De Vlaamse regering zal een organieke regeling inzake de vergoeding van bestuurders bepalen.

Artikel 19

Als een bestuurder, rechtstreeks of onrechtstreeks, een belang van vermogensrechtelijke aard heeft dat strijdig is met een beslissing of een verrichting die tot de bevoegdheid behoort van de raad van bestuur, mag hij niet deelnemen aan de beraadslagingen van de raad van bestuur over deze verrichtingen of beslissingen, noch aan de stemming in dat verband.

Artikel 20

De bestuurders zijn verantwoordelijk voor de vervulling van de hun opgedragen taak en aansprakelijk voor de tekortkomingen in hun bestuur. Zij zijn hetzij jegens het publiekrechtelijke vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap, hetzij jegens derden, met name hoofdelijk aansprakelijk voor alle schade die het gevolg is van overtreding van de wetten, decreten, ordonnanties, reglementen en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Ten aanzien van de overtredingen waaraan zij geen deel hebben gehad, worden de bestuurders van die aansprakelijkheid ontheven als hun geen schuld kan worden verweten en als zij die overtredingen hebben aangeklaagd bij de Vlaamse regering binnen een maand nadat zij er kennis van hebben gekregen.

Jaarlijks beslist de Vlaamse regering over de aan de bestuurders te verlenen kwijting, na goedkeuring van de rekeningen door het Vlaams Parlement. Deze kwijting is alleen rechtsgeldig wanneer de ware toestand van het agentschap niet wordt verborgen door enige weglating of onjuiste opgave in de rekeningen van het agentschap of in de rapportering betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst.

Artikel 21

§ 1. Onder voorbehoud van eventuele andere onverenigbaarheden, is het mandaat van bestuurder van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap onverenigbaar met het mandaat of de functie van :

1° lid van het Vlaams Parlement ;

2° lid van de Vlaamse regering ;

3° personeelslid van het extern verzelfstandigde agentschap, de gedelegeerd bestuurder in voorkomend geval uitgezonderd ;

4° personeelslid van het departement of een intern of extern verzelfstandigd agentschap van hetzelfde beleidsdomein.

§ 2. Wanneer een bestuurder de bepalingen van § 1 overtreedt, beschikt hij over een termijn van drie maanden om de mandaten of functies die tot de onverenigbaarheid aanleiding geven, neer te leggen.

Als de bestuurder nalaat de onverenigbare mandaten of functies neer te leggen, wordt hij na afloop van de in het eerste lid bepaalde termijn van rechtswege geacht zijn mandaat in het agentschap te hebben neergelegd, zonder dat dit afbreuk doet aan de rechtsgeldigheid van de handelingen die hij inmiddels heeft gesteld of van de beraadslagingen waaraan hij inmiddels heeft deelgenomen. In zijn vervanging wordt voorzien overeenkomstig de bepalingen in artikel 18.

Artikel 22

§ 1. De raad van bestuur en de managementfunctie van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap worden volgens een van de volgende modellen gestructureerd :

1° de Vlaamse regering wijst uit de door haar aangestelde leden van de raad van bestuur een gedelegeerd bestuurder aan die belast is met het dagelijks bestuur ;

2° de raad van bestuur stelt het hoofd van het agentschap aan die belast is met het dagelijks bestuur.

§ 2. De raad van bestuur kan bevoegdheden delegeren aan de organen die hij intern opricht, alsook aan, naar gelang van het geval, het hoofd of de gedelegeerd bestuurder.

ONDERAFDELING 4

Toezicht

Artikel 23

Een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap staat onder het toezicht van de Vlaamse regering overeenkomstig de bepalingen van dit decreet.

De Vlaamse regering kan te allen tijde ter plaatse inzage nemen van de boeken, brieven, notulen en, in het algemeen, van alle documenten en geschriften van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap. Ze kan van de gedelegeerd bestuurder of van het hoofd van het agentschap en van de leden van de raad van bestuur alle opheldering en inlichtingen vorderen en alle verificaties laten verrichten die ze nodig acht.

ONDERAFDELING 5

Financiële bepalingen

Artikel 24

§ 1. De publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen kunnen verplicht worden hun financiële rekeningen te hebben en hun beleggingen onder te brengen bij een door de Vlaamse regering aan te wijzen kredietinstelling.

§ 2. De Vlaamse regering wordt ertoe gemachtigd de modaliteiten van § 1 te bepalen.

§ 3. De middelen die vanuit de begroting van de Vlaamse Gemeenschap aan de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen toegekend worden, mogen gestort worden via rekeningen die hiertoe door de Vlaamse Gemeenschap bij haar financiële instelling en op haar naam geopend worden.

Artikel 25

Publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen kunnen verplicht worden de Vlaamse Gemeenschap als lasthebber aan te wijzen voor hun financieringen.

De Vlaamse regering stelt de lijst vast van de agentschappen waarvoor de Vlaamse Gemeenschap kan optreden als lasthebber bij het aangaan van leningen.

Artikel 26

Publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen kunnen door de Vlaamse regering verplicht worden verzekeringen aan te gaan bij een of meer door de Vlaamse regering aan te wijzen instellingen.

ONDERAFDELING 6

Diverse bepalingen

Artikel 27

De publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen worden met de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest gelijkgesteld voor de toepassing van de wetten en decreten betreffende de indirecte en directe belastingen waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest bevoegd is het toepassingsgebied te bepalen.

Artikel 28

§ 1. Op verzoek van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap en met akkoord van de Vlaamse regering kunnen de door de Vlaamse regering aangestelde personeelsleden belast worden met het invorderen van de onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen in naam en voor rekening van dit agentschap.

De met invordering belaste personeelsleden zijn gemachtigd om een dwangbevel uit te vaardigen. Het dwangbevel wordt geviseerd en uitvoerbaar verklaard door het daartoe door de Vlaamse regering aangewezen personeelslid en wordt betekend bij exploot van een gerechtsdeurwaarder.

§ 2. Onverminderd specifieke regelingen in wetten, decreten en verordeningen, zijn de in § 1 bedoelde personeelsleden gemachtigd om, mits instemming van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap in kwestie, aan de schuldenaars van onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen die bijzondere omstandigheden kunnen bewijzen, uitstel van betaling toe te staan en gedeeltelijke betalingen vooreerst op het kapitaal aan te rekenen.

De in § 1 bedoelde personeelsleden kunnen, met instemming van het betrokken publiekrechtelijke vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap in kwestie, gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de schuld in intresten verlenen wanneer de schuldenaar kennelijk onvermogend is.

AFDELING 4

De privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen

Artikel 29

De privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen zijn de in artikel 11 bedoelde rechtspersonen, waarvan de rechtsvorm volledig in overeenstemming is met de dwingende bepalingen van het private vennootschaps- of verenigingsrecht.

Tot oprichting van een extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm kan pas worden overgegaan na een voorafgaande afweging van de voor- en de nadelen van externe verzelfstandiging in privaatrechtelijke vorm en als hieruit blijkt dat een externe verzelfstandiging in publiekrechtelijke vorm niet dezelfde voordelen kan bieden.

Artikel 30

De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest kunnen een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap oprichten of erin deelnemen, op grond van een uitdrukkelijk hiertoe door de decreetgever verstrekte machtiging. Die machtiging stelt de beleidsuitvoerende taken vast met het oog waarop die oprichting of deelname kan plaatsvinden, alsook de personeelsleden, infrastructuur en middelen die hiertoe aan de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen ter beschikking kunnen worden gesteld.

Artikel 31

Tussen een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap en de Vlaamse regering, die optreedt voor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, wordt na onderhandeling een samenwerkings-overeenkomst gesloten betreffende de samenwerking tussen de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest enerzijds en het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap anderzijds en, in voorkomend geval, betreffende de aanwending van de aan het agentschap ter beschikking gestelde personeelsleden, middelen en infrastructuur.

De samenwerkingsovereenkomst, evenals elke verlenging, wijziging, schorsing of ontbinding ervan, wordt door de Vlaamse regering binnen dertig kalenderdagen meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

HOOFDSTUK V

Deelname van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest in andere rechtspersonen

Artikel 32

Voorzover het niet met een bevoegdheidsoverdracht gepaard gaat, zijn de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest en de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid gemachtigd om op grond van het private vennootschaps- of verenigingsrecht, instellingen, verenigingen en ondernemingen op te richten of erin deel te nemen.

HOOFDSTUK VI

Interne controle en interne audit

Artikel 33

De departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de extern verzelfstandigde agentschappen staan in voor de interne controle van hun bedrijfsprocessen en activiteiten.

De interne controle is in het bijzonder gericht op :

1° het effectief en efficiënt beheer van risico's ;

2° de betrouwbaarheid van de financiële en beheersrapportering ;

3° de naleving van de regelgeving en de procedures ;

4° de effectieve en efficiënte werking van de diensten ;

5° de bescherming van de activa.

Artikel 34

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

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

§ 2. Om haar bevoegdheid te kunnen uitoefenen heeft de entiteit Interne Audit toegang tot alle informatie en documenten. Ze kan aan ieder personeelslid de inlichtingen vragen die ze voor de uitvoering van haar opdrachten nodig acht. Ieder personeelslid is ertoe gehouden op een volledige wijze te antwoorden en alle relevante informatie en documenten te verstrekken.

HOOFDSTUK VII

Overgang van personeel, goederen, rechten en verplichtingen

Artikel 35

§ 1. De Vlaamse regering regelt de toewijzing van de personeelsleden, de goederen, de rechten en verplichtingen, van de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest, aan de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de extern verzelfstandigde agentschappen, met het oog op de uitoefening van de hen toegewezen taken.

De besluiten die krachtens het eerste lid worden vastgesteld, kunnen de van kracht zijnde decretale bepalingen wijzigen, vervangen of opheffen.

§ 2. De Vlaamse regering kan bij besluit de decretaal vastgestelde rechten inzake de rechtspositie van de personeelsleden die worden toegewezen aan de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de publiekrech-telijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, naar aanleiding van de vaststelling van de rechtspositieregeling wijzigen, vervangen of opheffen.

§ 3. De bevoegdheden die bij §§ 1 en 2 aan de Vlaamse regering worden opgedragen, vervallen respectievelijk op de datum van de toewijzing van het personeel, van de goederen en van de rechten en plichten, en op de datum van de vaststelling van de rechtspositieregeling.

De besluiten die krachtens §§ 1 en 2 zijn vastgesteld, houden op uitwerking te hebben indien zij niet bij decreet bekrachtigd zijn binnen de 12 maanden na de datum van hun inwerkingtreding. De bekrachtiging werkt terug tot deze laatste datum.

Na de in het eerste lid bedoelde data, kunnen de respectieve besluiten die krachtens §§ 1 en 2 zijn vastgesteld en zijn bekrachtigd alleen bij decreet worden gewijzigd, vervangen of opgeheven.

HOOFDSTUK VIII

Informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement

Artikel 36

§ 1. De Vlaamse regering houdt een volledig en geactualiseerd overzicht bij van alle intern en extern verzelfstandigde agentschappen, hun beheersovereenkomsten en eventuele statuten.

De lijst van de intern en extern verzelfstandigde agentschappen wordt jaarlijks als bijlage bij het ontwerp van begrotingsdecreet aan het Vlaams Parlement toegestuurd.

§ 2. De Vlaamse regering brengt jaarlijks verslag uit aan het Vlaams Parlement over de activiteiten van de intern en extern verzelfstandigde agentschappen, over de uitvoering van de beheersovereenkomsten en over de activiteiten van de instellingen, verenigingen en ondernemingen, bedoeld in artikel 12 en 32.

De Vlaamse regering bezorgt de rekeningen van de intern en extern verzelfstandigde agentschappen aan het Vlaams Parlement.

HOOFDSTUK IX

Opheffingsbepalingen en overgangsmaatregelen

Artikel 37

De volgende regelingen worden opgeheven voor de rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest :

1° hoofdstuk II van de wet van 20 februari 1990 betreffende het personeel van de overheidsbesturen en van sommige instellingen van openbaar nut ;

2° titel II en hoofdstuk 3 van titel III van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid ;

3° de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, wat betreft de aangelegenheden geregeld in dit decreet ;

4° artikel 11 van het decreet van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997 ;

5° artikel 9 en 10 van het decreet van 16 december 1997 houdende bepaling inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap ;

6° artikel 25 tot en met 28 van het decreet van 8 december 2000 houdende diverse bepalingen.

Artikel 38

Voor de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest en bestaan op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit decreet, blijven de bepalingen

die hun rechtspositie regelen van toepassing tot op het moment dat hun organieke regelgeving aangepast is aan de bepalingen van dit decreet.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering,

Patrick DEWAEL

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken,

Paul VAN GREMBERGEN

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

VAN 26 APRIL 2002

1. INLEIDING

De minister-president van de Vlaamse regering vroeg op 20 maart 2002 de Raad advies over het voorontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid.

Dit kaderdecreet legt de basis voor de nieuwe structuur van de Vlaamse administratie. Anderzijds worden eveneens de regels vastgelegd voor Intern Verzelfstandigde Agentschappen (IVA) en Extern Verzelfstandigde Agentschappen (EVA).

Dit voorontwerp is een onderdeel van een globale hervorming die beoogd wordt, waarbij naast de administratie en verzelfstandigde agentschappen eveneens een nieuwe aanpak van de advisering vooropgesteld wordt.

2. ADVIES

2.1 Globaal

De Raad stelt vast dat de globale hervorming van de administratie en de advisering wordt gevat in drie afzonderlijke decreten, die onmiskenbaar één geheel vormen. Ondertussen is eveneens het voorontwerp van decreet inzake de adviesraden aan de Raad voorgelegd. De Raad beperkt zich in dit advies evenwel tot voorliggend kaderdecreet. Over de plaats van de maatschappelijke advisering en het formele en intrinsieke overleg zal de Raad zijn standpunt verder uitbouwen naar aanleiding van zijn advies over het voorontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden.

Omdat het een kaderdecreet is, zijn er heel wat vrijheidsgraden bij de concrete implementatie op het terrein. Hierover zijn er vandaag weinig gegevens bekend, waardoor het onmogelijk is om alle gevolgen te overzien. Zo is er bijvoorbeeld geen zicht op welke bestaande VOI zullen worden omgevormd totIVA, welke tot EVA en welke instellingen buiten het systeem zullen vallen. Er is eveneens geen zicht op de wijze waarop het maatschappelijk middenveld en inzonderheid de sociale partners bij het geheel worden betrokken. Dit vormen toch essentiële elementen in de beoordeling.

Daarom vraagt de Raad dat de SERV en ook het VESOC-overleg ingeschakeld wordt bij de concrete implementatie van het nieuwe kader. Dit geldt in het bijzonder voor de departementen met een belangrijke sociaal-economische impact alsook voor die onderdelen waarin de sociale partners rechtstreeks betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering.

De Raad meent dat een hervorming in eerste instantie moet beoordeeld worden op basis van bestuurskracht die zal bereikt worden en aan de hand van de dienstverlening die aan de stakeholders van de maatschappij vanuit de nieuwe organisatie zal verleend worden. Daarom moet voor de Raad moet de versterking van de bestuurskracht en de verbetering van de dienstverlening centraal staan in de vooropgezette hervorming. Het is in dit verband merkwaardig dat de te verwachten eindresultaten inzake bestuurskracht en dienstverlening op geen enkele wijze gerelateerd worden aan vooropgezette doelstellingen.
Globaal kan van deze doelstellingen gesteld worden dat ze een uitdrukking moeten zijn van een beter, effectief en efficiënt beleid. In die zin ontbreekt er ook een evaluatie van de huidige structuur, zodat niet kan worden aangegeven op welke punten de nieuwe structuur op dit vlak beter zal scoren. Minimaal kan verwacht worden dat de verwachte baten van het nieuwe ten opzichte van het bestaande systeem worden aangegeven.
Verder is het belangrijk dat de werking van het nieuwe systeem door middel van indicatoren en via een monitoringsysteem objectief kan beoordeeld worden. Er zal dus zeker moeten geïnvesteerd worden in een instrumentarium (statistisch en management regulering), dat de opvolging en de evaluatie van het beleid mogelijk maakt.

In de argumentatie bij de voorgestelde bestuurlijke organisatie is het criterium van de één op één relatie tussen minister en departement een belangrijk element waarvan verwacht wordt dat het zal resulteren in een beter, effectief en efficiënt beleid. Dit zal ongetwijfeld de doorstroming van beleidsbeslissingen naar het veld en de responsabilisering van het betrokken departement vergroten. De SERV vindt het dan ook logisch dat deze één op één relatie decretaal wordt verankerd.
Verder meent de Raad dat er hoe dan ook beleidsuitdagingen blijven bestaan die een horizontale benadering vergen. In 2.3 komt de Raad daar op terug.

Voorts denkt de Raad dat de hervorming te veel wordt gedacht vanuit structuren en te weinig vanuit de processen die het beleid moeten aansturen en de mensen die dit zullen moeten waarmaken. Bovendien komt de nieuwe structuur in de plaats van een bestaande situatie en zal het heel wat energie opslorpen om de overgang waar te maken. Het is dan ook belangrijk die overgang goed te organiseren.

De Raad stelt verder dat de reeds genomen beslissingen inzonderheid de VESOC-besluiten inzake de hervorming van de VDAB, het VIZO en het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap onverkort moeten uitgevoerd worden en niet op de helling kunnen gezet worden door dit kaderdecreet.
Ook moet er snel klaarheid komen over hoe reeds geplande hervormingen, zullen geïntegreerd worden in deze globalehertekening van de administratie. De Raad denk hier vooral aan de hervorming van het economisch streekbeleid met hierin de positie van de GOM's, de oprichting van het Huis van de onderneming, de oprichting van het huis van de streek en de relatie met het subregionaal arbeidsmarktbeleid.
Hierbij aansluitend meent de Raad overigens dat er nood is aan stabiliteit in de structuren zowel vanuit het standpunt van de beleidsvoering als vanuit de positie van het personeel. Inderdaad komt een permanente druk van hervorming het noodzakelijke beter, effectief en efficiënt beleid niet ten goede. Ook voor het personeel is er dringend nood aan duidelijkheid in de voorziene structuren. Lange periodes van onzekerheid hebben overigens ook een negatieve invloed op het de gevraagde bestuurskracht en dienstverlening.

Tenslotte is het duidelijk dat het debat over een beter bestuurlijk beleid niet kan worden losgekoppeld van het kerntakendebat. De rol van destakeholders, en taak die de overheid zelf zal opnemen en de betrokkenheid van de verschillende bestuurslagen bij het invullen van deze rol, hebben inderdaad essentiële raakpunten met een nieuwe organisatie van het Vlaamse bestuur.

2.2 Nood aan het uittekenen van de totale beleidscyclus

Dit kaderdecreet beperkt zich tot de beleidsondersteuning en uitvoering. In de beleidsondersteuning wordt aan de administratie een centrale rol toebedeeld. Voor de beleidsuitvoering worden, indien er een voldoende kritische massa aan taken worden gegenereerd, agentschappen opgericht die deze uitvoerende taak zullen waarnemen.

De Raad ondersteunt de beleidsondersteunende opdracht van de administratie. Tot op heden is die opdracht onvoldoende uitgebouwd, waardoor het beleid te weinig structureel kon beroep doen op zijn administratie.

Wel is het duidelijk dat met dit kaderdecreet slechts een deel van de totale beleidscyclus wordt 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 maatschappelijk middenveld inzonderheid van de sociale partners in domeinen met belangrijke sociaal-economische impact, alsook van de commerciële en niet-commerciële privé-sector bij de uitvoering van publieke taken.

Zoals eerder gesteld zal de Raad, over de plaats van de *maatschappelijke advisering* en het *formele en intrinsieke overleg,* zijn standpunt verder uitbouwen naar aanleiding van zijn advies over het voorontwerp decreet op de adviesraden.

Inzake de *wetenschappelijk onderbouwing* kan verwezen worden naar de steunpunten die vandaag bestaan. Dit is een belangrijk stroomopwaarts onderdeel van de beleidscyclus. In tegenstelling tot de visie dat de steunpunten best samen gehouden worden bij het beleidsdomein Wetenschaps- en Technologisch Innovatiebeleid, moeten deze steunpunten volgens de Raad gekoppeld worden aan de betrokken departementen, omwille van de noodzakelijke wisselwerking met het te voeren beleid. Dit wil evenwel niet zeggen dat deze steunpunten alleen maar sectorale adviezen kunnen geven.
Het moet integendeel mogelijk zijn om vanuit verschillende departementen beroep te kunnen doen op hetzelfde steunpunt, bij sectoroverstijgende onderwerpen, alsook om samenwerking tussen steunpunten te organiseren voor bepaalde thema's.

Het decreet geeft verder geen indicatie hoe de *privé-sector kan betrokken worden bij de beleidsuitvoering*. Nochtans is het opzetten van PPS precies binnen dit kader te beschouwen. De passages in de memorie van toelichting hierover brengen weinig of geen verduidelijking. Het spreekt vanzelf dat een afstemming wordt gemaakt met andere bepalingen inzake PPS en in het bijzonder het in ontwikkeling zijnde het facilitair kader voor publiek-private samenwerking.

Tenslotte is het maatschappelijk middenveld en in het bijzonder de *sociale partners* vandaag reeds rechtstreeks betrokken bij bepaalde segmenten van de beleidsuitvoering. In dit verband stelt de Raad vooreerst het grote verschil vast in decretale onderbouwing inzake IVA enerzijds en EVA anderzijds.
Naast de reeds aangekaarte onduidelijkheid bij de concrete implementatie op het terrein, stelt de Raad inderdaad vast dat er niets is geregeld is inzake de bij de IVA voorziene adviescomités. Het is niet bekend bij welke IVA deze zullen opgericht worden, wat de opdracht en bevoegdheid is, welke de samenstelling is en welke procedures moeten gevolgd worden. De Raad stelt dat deze elementen decretaal moeten geregeld worden, net zoals is voorzien in een decretale, overkoepelende onderbouw voor de strategische adviesraden, met minimaal aanduiding van de concrete bevoegdheden, de samenstelling en wijze van aanduiding en een aantal essentiële modaliteiten inzake werking en besluitvorming. M.b.t. de samenstelling van de adviescomités bij delVA's vraagt de Raad dat voor elke IVA de relevante en representatieve middenveldorganisaties volwaardig hun rol kunnen spelen.
In verband met de EVA's wijst de Raad erop dat een structureel partnership van maatschappelijke actoren in de Raad van Bestuur niet afhankelijk kan zijn van de financiële inbreng (zie verder in 2.4).

2.3 Sectorale departementen

Dit decreet legt de basis voor de nieuwe structuur van de administratie. Uit de memorie blijkt dat het de bedoeling is om 13 departementen op te richten, die volgens de memorie samenvallen met homogene beleidsdomeinen. Het betreft:

- Diensten van de minister-president
- Buitenland beleid en internationale samenwerking
- Wetenschaps- en technologisch innovatiebeleid
- Bestuurszaken
- Financiën en begroting
- Onderwijs en vorming
- Welzijn en volksgezondheid
- Cultuur, sport en media
- Economie, werkgelegenheid en toerisme
- Landbouw
- Leefmilieu en natuurbehoud
- Mobiliteit
- Ruimtelijke ordening, huisvesting, monumenten en landschappen

De Raad stelt vast dat met deze nieuwe benadering de huidige matrixstructuur verlaten wordt. Zoals reeds gesteld ontbreekt een evaluatie van die structuur, waardoor niet kan beoordeeld worden op welke punten de nieuwe structuur beter zal scoren.

De matrixstructuur was ondermeer in het leven geroepen om horizontale dwarsverbanden die er zowel in praktische punten (bv. informatica, personeel) als op inhoudelijke vlakken bestaan, ook in de beleidsvoorbereiding te integreren. De nood aan horizontale dwarsverbanden blijft uiteraard bestaan. Zelfs als met het beleidsdomein EWT eng zou definiëren, dan liggen de relaties met andere 'homogene' departementen zo voor de hand. Zo is het duidelijk dat buitenlandse handel, het innovatiebeleid, de permanente vorming, elementen van landbouw en aspecten van de ruimtelijk ordening onmiskenbaar verbonden zijn met de beleidsvelden economie, werkgelegenheid en toerisme. Omgekeerd bepalen beleidsacties binnen het beleidsveld EWT de randvoorwaarden van het beleid binnen andere departementen.

Op basis van dit beperkte voorbeeld is het al duidelijk dat er niet alleen op projectmatige basis, maar tevens op een structurele wijze horizontale dwarsverbindingen zullen moeten gemaakt worden tussen de verschillende departementen. Om een zicht te krijgen op de omvang van deze operatie zou een inventaris van de vandaag bestaande projectmatige (bv. de streekplatformwerking) en structurele horizontale dwarsverbanden (bv de opmaak en de herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen), een goed vertrekpunt kunnen zijn.

2.4 Verzelfstandigde agentschappen

Als daar objectieve redenen voor zijn, in termen van volume aan uitvoerende taken, kunnen binnen de departementen één of meerdere verzelfstandigde agentschappen opgericht worden. Bijkomende objectieve parameters die mee beslissend zijn over de oprichting van een agentschap zijn de meetbaarheid van de output, de mogelijkheden tot doelmatige aansturing en een invulbare informatierelatie.
Als principe vertrouwt men dan de uitvoerende taak toe aan een Intern Verzelfstandigd Agentschap (IVA). Indien echter een externe verzelfstandiging meer voordelen genereert krijgt een EVA de voorkeur. Minimale bijkomende voordelen betreffen een verdergaande autonomie en daaraan gekoppeld een grotere onafhankelijkheid van uitvoering, alsook de mogelijkheid van een structureel medezeggenschap of financiële participatie van andere overheden of andere maatschappelijke actoren bij de uitvoering.

De strikte scheiding tussen beleidsvoorbereiding en –ondersteuning enerzijds en beleidsuitvoering anderzijds is ten opzichte van eerdere inzichten afgezwakt. De Raad vindt dat een terechte evolutie omdat dit in de praktijk niet werkt vooral omdat veel beleidsinzichten precies ontstaan in de fase van de uitvoering De betrokkenheid van IVA en EVA bij de beleidsraad is dan ook een evidentie.

De Raad kan zich terugvinden in de algemene principes die aan de basis liggen van IVA en EVA. Daarbij is voor de Raad ook de mogelijkheid van een grotere flexibiliteit een belangrijk criterium bij de oprichting van externe verzelfstandiging.

Echter zoals al aangekaart in het globale deel is het onmogelijk om een oordeel te vellen over dit opzet omdat er geen zicht is op de concrete invulling van deze agentschappen en vooral ook omdat geen doorvertaling is gemaakt naar de huidige VOI.
Het is hierbij vooral belangrijk te weten welke IVA's zullen opgericht worden en welke VOI zullen omgevormd worden tot een EVA en welke instellingen buiten dit opzet zullen gehouden worden. In dit verband stelt zich ondermeer de vraag naar de positie van het economisch overheidsinitiatief en de financiële fondsen zoals het herplaatsingsfonds. Specifiek voor de sociale huisvestingsmaatschappijen is onduidelijk waarom ze uit het decreet worden gehouden. Op zijn minst bestaat hierover onduidelijkheid inzake de argumentatie en ook inzake de wijze van betrokkenheid van het middenveld. De Raad wijst verder op het verschil in toezicht dat zal ontstaan.
De Raad verheugt er zich wel over dat inzake de mogelijkheid van een betrokkenheid van andere overheden of maatschappelijkeactoren bij EVA's twee criteria worden voorzien die niet cumulatief moeten worden vervuld, namelijk structurele medezeggenschap of financiële inbreng. De betrokkenheid van andere maatschappelijke actoren bij de beleidsuitvoering mag inderdaad, zoals eerder gesteld, niet afhankelijk worden gemaakt van financiële participatie, maar moet, zoals de memorie stelt, kunnen verantwoord worden vanuit de toegevoegde waarde die hun betrokkenheid bij het bestuur op zich levert.

Het beheerscontract krijgt een centrale rol in de aansturing van de agentschappen. Specifiek ten aanzien van de IVA stelt zich de vraag naar de mogelijkheid van een beheerscontract en de verhouding met de beheersautonomie. Inzake de mogelijkheid van het beheerscontract stelt zich het probleem dat het IVA geen rechtspersoon is. Inzake beheersautonomie lijkt de leidende ambtenaar, alleszins in verhouding met de aansturing van de administratie, een verregaande autonomie te verwerven.

De Raad kan voorts de grotere verantwoordelijkheid van de bestuurders van de EVA onderschrijven, mits er ook de nodige instrumenten worden ontwikkeld om deze verantwoordelijkheid te begeleiden. Het gaat ten eerste over een auditcomité dat rechtstreeks dient te werken onder de Raad van bestuur zelf, zodat dit auditcomité totaal onafhankelijk kan functioneren. Ten tweede dient de aansprakelijkheid van de bestuurders goed geregeld te worden, met inbegrip van de mogelijkheid de aansprakelijkheid te verzekeren.

Verder is het belangrijk een structurele betrokkenheid van het personeel bij de totstandkoming van het beheerscontract en de evaluatie van de uitvoering ervan te verankeren in het decreet. Deze betrokkenheid gaat minstens over het geven op regelmatige basis van informatie alsook het houden van overleg over opmaak en uitvoering van het beheerscontract.

Binnen de algemene regels die worden opgemaakt door de Vlaamse regering met het oog op een globale interne arbeidsmarkt, zullen zowel de IVA als EVA autonoom hun personeelsformatie opstellen en een eigen personeelsbeleid voeren.
Inzake de autonome vaststelling van de rechtspositie van het personeel is het belangrijk dat er een goed evenwicht bestaat tussen de centraal vastgelegde algemene spelregels en de decentrale invulling van personeelsformatie en beleid. De overleg- en onderhandelingsstructuur met het personeel zullen hierop moeten afgestemd worden.
Inzake de personeelsformatie onderschrijft de Raad de autonomie voor de agentschappen als een belangrijke vernieuwing.

Tenslotte is het vanzelfsprekend dat via het personeelsbeleid een goed management van de agentschappen verzekerd is. In dit verband dienen scheefgegroeide situaties in het verleden nu te worden rechtgetrokken.
Bemerkingen bij de artikels
In de geest van de hiervoor geformuleerde opmerkingen worden hieronder een aantal artikelsgewijze opmerkingen geformuleerd.

Art. 2-3:
De Raad stelde dat, gelet op het belang van de één op één relatie, het nodig is om in dit artikel deze relatie verankeren. Dit impliceert ook een afbakening van de homogene beleidsdomeinen.

Art 6:
De Raad vroeg een decretaal kader voor de adviescomités. In dit artikel dient dit te worden geregeld. Aandachtspunten hierbij zijn de concrete bevoegdheden, de maatschappelijke of gemengde samenstelling, de voordracht door het maatschappelijk middenveld, enz. .

Art. 15
De Raad vroeg de structurele betrokkenheid van het personeel bij de totstandkoming van het beheerscontract en de evaluatie van de uitvoering ervan. Dit artikel moet hiervoor de basis creëren. Terzake kan verwezen worden naar de waarborgen die werden voorzien in de wetgeving op de economische overheidsbedrijven inzake de totstandkoming en uitvoering van de beheerscontracten.

Art. 22
Het aanduiden van de voorzitter van de Raad van Bestuur dient te worden geregeld.

Art 33-34
De Raad stelde dat het auditcomité rechtstreeks dient te werken onder de Raad van Bestuur zelf, zodat dit auditcomité totaal onafhankelijk kan functioneren. In deze artikels dient dit te worden geregeld.

PROTOCOL SECTORCOMITE XVIII nr. 177.533 van 13 mei 2002

SECTORCOMITE XVIII
VLAAMSE GEMEENSCHAP EN VLAAMS GEWEST

protocol nr. 177.533

PROTOCOL HOUDENDE DE CONCLUSIES VAN DE ONDERHANDELINGEN VAN 16 EN 23 APRIL 2002 DIE GEVOERD WERDEN IN HET SECTORCOMITE XVIII VLAAMSE GEMEENSCHAP EN VLAAMS GEWEST

over

beter bestuurlijk beleid - reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat: artikelen 5; 6, §4; 7, 3°; 21, §1, 3°, 4°; 31, 35, 37 en 38 van het voorontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid

door de afvaardiging van de overheid, samengesteld uit:

vaste leden

1. de heer Patrick Dewael, minister-president van de Vlaamse regering, voorzitter;

2. de heer Paul Van Grembergen, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid, ondervoorzitter;

3. de heer Dirk Van Mechelen, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening.

enerzijds,

en de afvaardigingen van de twee representatieve vakbonden:

- de Algemene Centrale der Openbare Diensten, vertegenwoordigd door:

  de heren Hilaere Berckmans
  Richard De Winter

- de Federatie van de Christelijke Syndicaten der Openbare Diensten die onder meer de Christelijke Centrale van de Openbare Diensten en de ACV-Transport en Communicatie groepeert, vertegenwoordigd door:

  de heren Stefaan Van de Kerckhove
  Jan François
  mevrouw Ann Vermorgen

- het Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt, vertegenwoordigd door:

  mevrouw Michèle Claeys

anderzijds,

1. **Werd een eenparig akkoord afgesloten over** de artikelen 5; 6, §4; 7, 3°; 21, §1, 3°, 4°; 31, 35, 37 en 38 van het voorontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid.

Bijgaand document maakt integraal deel uit van dit protocol.

2. De afvaardigingen van de drie representatieve vakbonden willen evenwel nog de volgende opmerkingen formuleren en nog het volgende vragen.

2.1. De Algemene Centrale der Openbare Diensten
Het akkoord dat de ACOD in deze inbrengt, heeft enkel betrekking op de elementen uit het kaderdecreet die onder toepassingsveld van het vakbondsstatuut ressorteren.

De afvaardiging van de ACOD vraagt dat:

- voor departementen, IVA's en EVA's er één volwaardig raamstatuut wordt uitgewerkt;
- het raamstatuut wordt opgesteld conform met de principes van het protocol inzake het gedereguleerd personeelsstatuut;
- het raamstatuut melding maakt dat de vaste benoeming de regel blijft bij het opvullen van de personeelsbehoeften;
- de inrichtende macht van het gemeenschapsonderwijs gevat wordt door het toepassingsveld van het raamstatuut en de verruimde interne arbeidsmarkt.
- bij de toekomstige rechtspositieregelingen van ministeries, IVA's en EVA's dienen voor alle personeelsleden alle bestaande rechten en voordelen te worden gerespecteerd.

2.2. De Federatie van de Christelijke Syndicaten der Openbare Diensten

- De FCSOD betreurt dat het principe van de primauteit van de statutaire tewerkstelling, conform de afspraken in het intersectoraal en sectoraal akkoord, niet expliciet wordt opgenomen in artikel 5 van het ontwerpdecreet. Het principe van de globale arbeidsmarkt daarentegen wordt wel opgenomen in Art. 5 van het voorliggende decreet. Ons inziens hoort dit principe dan ook niet thuis in het desbetreffende artikel. De globale arbeidsmarkt kan juridisch worden onderbouwd in het toekomstige raamstatuut. De rechtszekerheid van het personeel vormt voor ons een fundamenteel uitgangspunt voor het toekomstige raamstatuut.

- De FCSOD is voorstander van het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de IVA's, zoniet dreigt de zogenaamde 'operationele autonomie' een lege doos te worden. Het toekennen van rechtspersoonlijkheid houdt juist het voordeel in vanonder meer de mogelijkheid van operationele autonomie en responsabilisering.
Het nut of de meerwaarde voor het ontzeggen van de rechtspersoonlijkheid aan de IVA's blijft voor ons vaag.
Artikel 7, 3° geeft verder weinig toelichting bij wat begrepen wordt onder de operationele autonomie van de IVA's inzake personeelsbeleid en -beheer. Het is onduidelijk hoe hier de ingebouwde managementvrijheden zich verhouden tot de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van het personeel die tevens als principe voor deugdelijk bestuur gelden.

- Bij artikel 31 vraagt de FCSOD terugkeermodaliteiten te bepalen voor het personeel van de departementen, IVA's of publiekrechtelijke EVA's dat ter beschikking wordt gesteld van de privaatrechtelijke EVA's.

- Bij artikel 37 (opheffingsbepalingen) kan de FCSOD geen uitspraken doen. Deze moeten worden samengelezen met het comptabiliteitsdecreet.

- Bij het artikel 35 (overgang van personeel, goederen, rechten en verplichtingen) vraagt de FCSOD dat de overdracht van het personeel gebeurt met behoud van de verworven rechten en anciënniteiten.

- De FCSOD vraagt syndicaal overleg, en waar nodig syndicale onderhandeling bij het opstellen en de uitvoering van de beheersovereenkomsten. Deze afvaardiging vraagt het controlerecht van de vakorganisaties op de uitvoering van de beheersovereenkomsten. Zo dient ook het ondernemingsplan jaarlijks aan de syndicale organisaties te worden voorgelegd. Daarnaast zal het syndicaal overleg en onderhandeling moeten rekening houden met de vormen van operationele autonomie en responsabilisering.

- Momenteel is het kerntaken- of subsidiariteitdebat nog niet uitgeklaard. Ook een aantal essentiële elementen met betrekking tot de sectorale invullingen blijft nog onduidelijk. Zo is nog niet uitgemaakt welke van de bestaande VOI's zullen omgevormd worden tot IVA's of EVA's of buiten de scope zullen vallen. Voor de FCSOD zijn ook dit essentiële elementen in de discussie.
De FCSOD betreurt dat zij een akkoord moet geven over een onvolledig dossier. Het ontwerp kaderdecreet bestuurlijk beleid moet kunnen samengelezen worden met het ontwerp comptabiliteitsdecreet en het in de tekst vernoemde raamstatuut en het nieuw beloningsbeleid zijn nog steeds niet onderhandeld.

- Door dit ontwerp kaderdecreet bestuurlijk beleid komt de continuïteit van de openbare dienst in het gedrang. De continuïteit (onder meer via de beheersovereenkomsten) loopt gelijk met de politieke legislatuur.
De FCSOD vreest dat een mogelijke discontinuïteit gevolgen heeft naar de rechtszekerheid van het personeel.

- De FCSOD ziet in de mogelijkheid van privaatrechtelijk vormgegeven EVA's het gevaar voor privatisering van bepaalde openbare diensten. Vooral de tussenweg van PPS vormt een sluipend gevaar voor privatisering en betekent een afbraak van het ambtenarenstatuut.

- Hervorming na hervorming doorvoeren is nefast voor de organisatie. Voor de FCSOD kan het niet de bedoeling zijn om na deze hervorming opnieuw permanent de organisatie en de IVA's en EVA's in vraag te stellen.

2.3. Het Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt

- In de toelichting wordt geregeld verwezen naar het toekomstig raamstatuut. Zolang het V.S.O.A. geen kennis heeft genomen van de teksten van dit raamstatuut is het moeilijk om een duidelijk beeld te krijgen van de consequenties en van de concrete toepassing van de bepalingen van dit kaderdecreet die onder toepassing vallen van het syndicaal statuut.

- Art.7,3°: Het waarborgen van het begrip operationele autonomie inzake de uitvoering van het personeelsbeleid blijft voor onzekerheid en verwarring zorgen. Het V.S.O.A. is er voorstander van dat deze operationele autonomie gewaarborgd blijft binnen het kader van de rechtspositieregeling bepaald door de Vlaamse regering.

- Art.8: Alhoewel dit artikel niet voor syndicale onderhandeling vatbaar werd verklaard wenst het V.S.O.A. bij het tot stand komen van de beheersovereenkomsten betrokken te worden voor zover deze consequenties hebben op het personeel.

- Art.31: Het V.S.O.A. is principieel gekant tegen het ter beschikking stellen van personeel aan privaatrechterlijke E.V.A.'s. Wanneer dergelijke werkwijze toch zou gehanteerd worden, wensen wij expliciet dat er waarborgen worden gegeven dat het personeel altijd de vrijheid heeft om te kiezen om al of niet over te gaan naar deze privaatrechterlijke E.V.A.'s. Gezien het in werking treden van de globale arbeidsmarkt zou dit geen probleem mogen zijn.

- Het V.S.O.A. heeft geen probleem met de artikelen 37 en 38 mits onder "de bepalingen die hun rechtspositie regelen" in art. 38 alle vermelde regelingen van art. 37 begrepen zijn.

Brussel,

DE AFVAARDIGING VAN DE REPRESENTATIEVE VAKORGANISATIES:

Voor de Algemene Centrale der Openbare Diensten:

Voor de Federatie van de Christelijke Syndicaten der Openbare Diensten

Voor het Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt

DE AFVAARDIGING VAN DE OVERHEID

De Voorzitter,

Patrick Dewael
minister-president van de Vlaamse regering

Paul Van Grembergen
Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid

Dirk Van Mechelen
Vlaams minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.992/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 30 juli 2002 door de minister-president van de Vlaamse regering en de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken verzocht hun van advies te dienen over een voorontwerp van "kaderdecreet bestuurlijk beleid", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 1 oktober 2002, 15 oktober 2002, 29 oktober 2002 en 5 november 2002, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt de regeling van een kader binnen hetwelk een grondige reorganisatie van de diensten en de instellingen van de Vlaamse Gemeenschap mogelijk moet worden.

1.1. Hoofdstuk II van het ontwerp heeft betrekking op de organisatie van de Vlaamse (centrale) administratie.

De Vlaamse administratie wordt opgebouwd op basis van homogene beleidsdomeinen (artikel 2). In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de Vlaamse regering opteert voor 13 beleidsdomeinen.

Voor elk beleidsdomein is er een Vlaams ministerie, waarbij een departement instaat voor de beleidsondersteuning. In een Vlaams ministerie kunnen intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's) zonder rechtspersoonlijkheid desgevallend instaan voor de beleidsuitvoering (artikel 3, eerste lid, en artikel 4, §§ 1 en 2).

Taken van beleidsuitvoering kunnen voorts toevertrouwd worden aan IVA's met rechtspersoonlijkheid en aan extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's) (artikel 3, tweede lid).

Elk beleidsdomein heeft een beleidsraad, waar het politieke en het administratieve niveau overleg plegen (artikel 3, derde lid). Voorts wordt voorzien in een structurele samenwerking en samenspraak tussen de componenten (artikel 4, § 3).

Artikel 5 draagt de Vlaamse regering op de rechtspositieregeling van de personeelsleden van de departementen, de IVA's en sommige EVA's te bepalen.

1.2. Hoofdstuk III van het ontwerp regelt het juridisch statuut van de IVA's.

Een IVA zonder rechtspersoonlijkheid is een dienst van de Vlaamse Gemeenschap die belast wordt met taken van beleidsuitvoering en die opgericht wordt door de Vlaamse regering (artikel 6, §§ 1 en 2). IVA's kunnen in rechte optreden voor de

Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest (artikel 6, § 3), beschikken over operationele autonomie (artikel 7), en sluiten een beheersovereenkomst met de Vlaamse regering (artikelen 8 tot 10). Ze lijken onder het hiërarchisch gezag van de Vlaamse regering te vallen.

IVA's kunnen ook, onder bepaalde voorwaarden, worden opgericht bij decreet. In dat geval hebben ze de rechtspersoonlijkheid. Dergelijke IVA's ressorteren "onder het gezag van de Vlaamse regering" en vertonen voor het overige dezelfde kenmerken als IVA's zonder rechtspersoonlijkheid (artikel 10bis).

1.3. Hoofdstuk IV van het ontwerp heeft betrekking op de EVA's.

Artikel 11 van het ontwerp bepaalt op welke rechtspersonen de regeling betreffende de EVA's al dan niet van toepassing is, en bepaalt in welke gevallen zulk een EVA mag worden opgericht.

Artikel 12 van het ontwerp regelt de deelname van de EVA's in andere rechtspersonen.

De artikelen 13 tot 28 hebben betrekking op het statuut van publiekrechtelijk vormgegeven EVA's. Artikel 13 omschrijft deze EVA's als de in artikel 11 bedoelde rechtspersonen waarvan de rechtsvorm niet in overeenstemming is met de dwingende bepalingen van het private vennootschaps- en verenigingsrecht. Ze worden opgericht bij decreet. Voorts bevat het ontwerp regelen inzake de beheersovereenkomst (artikelen 14 tot 16), het bestuur (artikelen 17 tot 22), het toezicht (artikel 23), het financieel en fiscaal statuut (de artikelen 24 tot 27) en de schuldvorderingen (artikel 28).

De artikelen 29 tot 31 hebben betrekking op het statuut van privaatrechtelijk vormgegeven EVA's. Artikel 29 omschrijft deze EVA's als de in artikel 11 bedoelde rechtspersonen waarvan de rechtsvorm "volledig" in overeenstemming is met de dwingende bepalingen van het private vennootschaps- of verenigingsrecht. De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest kunnen zulke EVA's oprichten of erin deelnemen, op grond van een uitdrukkelijke machtiging, te verlenen door de

decreetgever (artikel 30). Tussen dergelijke EVA's en de Vlaamse regering wordt een samenwerkingsovereenkomst gesloten (artikel 31).

1.4. Hoofdstuk V (artikel 32) bevat een algemene machtiging aan de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest en de IVA's met rechtspersoonlijkheid om andere rechtspersonen op te richten of erin deel te nemen.

Hoofdstuk VI regelt de interne controle binnen de departementen, de IVA's en de EVA's (artikel 33), alsmede de audit van de departementen, de IVA's en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA's (artikel 34).

Hoofdstuk VII (artikel 35) bevat een regeling inzake de overgang van het personeel, de goederen en de rechten en verplichtingen van de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest, naar de departementen, de IVA's en EVA's.

Hoofdstuk VIII (artikel 36) bevat bepalingen i.v.m. de informatie-verstrekking aan het Vlaams Parlement.

Hoofdstuk IX (artikelen 37 en 38) bevat opheffingsbepalingen en overgangsmaatregelen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

2. In verband met, in hoofdzaak, de bepalingen van hoofdstuk II en afdeling 1 van hoofdstuk III van het ontwerp, moet worden opgemerkt dat, overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, het uitsluitend aan de regering toekomt de organisatie en de werking van haar diensten te regelen.

De vermelde bepaling van de bijzondere wet staat eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de regering. Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe om taken op te dragen aan

bepaalde diensten van de regering en zodoende in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten.

Om in overeenstemming te zijn met het eerdervermelde voorschrift van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moet het ontwerp dan ook als volgt worden aangepast :

- de bepalingen van hoofdstuk II moeten uit het ontwerp worden weggelaten, in zoverre ze betrekking hebben op de Vlaamse administratie, de beleidsdomeinen, de Vlaamse ministeries, de departementen en de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid [(1)]; de bepalingen die betrekking hebben op de IVA's met rechtspersoonlijkheid en op de EVA's kunnen in beginsel behouden blijven; de bepaling die betrekking heeft op de beleidsraad kan slechts behouden blijven indien het de bedoeling is dat de beleidsraad méér is dan een interne entiteit binnen de Vlaamse administratie, en de IVA's met rechtspersoonlijkheid en de EVA's er m.a.w. bij betrokken worden;

- bovendien moeten de bepalingen van hoofdstuk III derwijze worden herwerkt dat ze geen betrekking hebben op IVA's zonder rechtspersoonlijkheid, maar uitsluitend op IVA's met rechtspersoonlijkheid;

- ten slotte mag in de artikelen 33, 34, § 1, 35, §§ 1, eerste lid, en 2, en 36 van het ontwerp niet verwezen worden naar "departementen" en/of "intern verzelfstandigde agentschappen", maar wel naar "intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid" en/of "extern verzelfstandigde agentschappen".

3. Wat de in het ontwerp bedoelde instellingen met rechtspersoonlijkheid betreft, moeten de desbetreffende bepalingen getoetst worden aan artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Naar luid van dat artikel kunnen de gemeenschappen en de gewesten, in de aangelegenheden die tot hun

---

(1) De Raad van State zal de desbetreffende bepalingen uiteraard ook niet in zijn onderzoek betrekken.

bevoegdheid behoren, gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen oprichten, of kapitaalsparticipaties nemen. Het decreet kan de bedoelde organismen rechtspersoonlijkheid toekennen.

Zoals de Raad van State reeds meermaals heeft benadrukt, biedt het genoemde artikel 9 ruime mogelijkheden. Bij de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheid is de decreetgever immers aan geen vooraf bestaande organisatievormen gebonden. Hij kan, al dan niet geval per geval, de doelstellingen van de instellingen bepalen, en de samenstelling van de bestuursorganen, de bevoegdheden, de werking e.d. regelen.

Eén van de weinige beperkingen die terzake uit artikel 9 voortvloeien is dat het kader- of oprichtingsdecreet het toezicht op de gedecentraliseerde dienst moet regelen. Op dit vlak zou de regeling inzake de EVA's vragen kunnen doen rijzen [(1)].

---

(2) Er lijkt geen probleem te zijn met de IVA's met rechtspersoonlijkheid, die volgens artikel 10bis van het ontwerp onderworpen zijn aan "het gezag van de Vlaamse regering".

Wat de publiekrechtelijk vormgegeven EVA's betreft, bepaalt artikel 23 van het ontwerp dat zij staan "onder het toezicht van de Vlaamse regering overeenkomstig de bepalingen van dit decreet". Zoals wordt uiteengezet in de memorie van toelichting en zoals door de gemachtigde ambtenaar wordt bevestigd [1], willen de stellers van het ontwerp afstappen van de traditionele vormen van hiërarchisch of administratief toezicht op de bedoelde instellingen [1] . Het toezicht door de Vlaamse regering wordt mogelijk gemaakt dankzij een systeem van rapportering, uit te werken in de beheersovereenkomst (artikel 15, § 1, 4° en 5°), aangevuld met de audits van de entiteit Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap (artikel 34). In de beheersovereenkomst zal in specifieke sanctiemechanismen voorzien kunnen worden, in geval van niet-naleving van de verbintenissen (artikel 15, § 1, 9°). De Vlaamse regering heeft de mogelijkheid om de door haar aangewezen leden van de raad van bestuur te ontslaan (artikel 18, § 3).

Voor de privaatrechtelijk vormgegeven EVA's wordt voorzien in samenwerkingsovereenkomsten tussen de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest,

---

(3) De gemachtigde ambtenaar heeft o.m. het volgende verklaard :

"In het kader van het toezicht speelt een transparante en accurate rapportering, op systematische basis, een cruciale rol. Deze rapportering bevat zowel financiële als niet-financiële beleids- en beheersrelevante gegevens. Aldus wordt verantwoording afgelegd over het beheer van de middelen en de efficiëntie van het overheidsoptreden. Het toezicht wordt uitgeoefend door de minister, die hierbij ondersteund wordt door het departement.

(...)

In dit kader is het behoud van een veralgemeend administratief toezicht op wettelijkheid of algemeen belang tegenaangewezen, omdat zulk toezicht en controle zou overlappen met de voorziene mechanismen van beheersing, verantwoording, toezicht en controle. Het houdt ook het gevaar in dat dit leidt tot deresponsabilisering. Een veralgemeende administratieve controle zou tevens een hypotheek leggen op de slagkracht van het overheidsoptreden .

Vandaar dat de Vlaamse regering beslist heeft om de figuur van «regeringscommissaris» niet te voorzien in het kaderdecreet. Waar dit noodzakelijk geacht wordt kan de figuur wel als facultatief toezichtsinstrument en als tijdelijke overgangsmaatregel voorzien worden in de respectievelijke oprichtingsdecreten".

(4) Een dergelijk toezicht veronderstelt op zijn minst dat een toezichthoudende overheid de beslissingen van die instelling kan vernietigen telkens zij oordeelt dat door een dergelijke beslissing de wet of het decreet wordt geschonden of het algemeen belang wordt geschaad.

enerzijds, en de EVA's, anderzijds (artikel 31). Volgens de memorie van toelichting zullen de specifieke machtigingsdecreten bepalingen bevatten i.v.m. de politieke controle op de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst, en zal ook het zgn. "comptabiliteitsdecreet" in een geëigend controlemechanisme voorzien.

Er kan aangenomen worden dat de bijzondere wet aan de decreetgever een zekere ruimte laat om zelf invulling te geven aan wat onder het toezicht op een instelling verstaan moet worden. De vormen van toezicht kunnen evolueren, en de bijzondere wet lijkt zich niet te verzetten tegen het invoeren van nieuwe toezichtssystemen. Het is natuurlijk wel vereist dat er wel degelijk een toezicht is.

Te dezen kan uit de bepalingen van het ontwerp zelf nog niet afgeleid worden of het toezicht toereikend is of niet : alles zal afhangen van de meer concrete bepalingen in de beheersovereenkomsten en/of de oprichtingsdecreten. Te dezen kan dan ook alleen maar geconcludeerd worden dat het ontwerp het weliswaar mogelijk maakt een toezicht te organiseren dat de toets met artikel 9 van de bijzondere wet kan doorstaan, maar dat het daarmee geenszins waarborgt dat het toezichtssysteem ook effectief toereikend zal zijn. Op dit punt moet de Raad van State dus een voorbehoud maken.

4. De ontworpen regeling, die zich als een "kaderdecreet" aandient, bevat een aantal bepalingen waarin voorwaarden worden gesteld waaronder een IVA met rechtspersoonlijkheid of een EVA kan worden opgericht. Zulks is inzonderheid het geval voor de artikelen 4, § 2, 10bis, § 3, 11, § 3, en 29, tweede lid, van het ontwerp.

Die bepalingen kunnen de decreetgever zelf niet binden. Hoogstens drukken ze een intentie uit van de decreetgever die het ontworpen decreet aanneemt, maar ze kunnen niet beletten dat de decreetgever, die soeverein blijft om te oordelen over de wijze waarop gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden die het voornoemde artikel 9 van de bijzondere wet biedt, in de toekomst op grond van andere overwegingen besluit tot de oprichting van IVA's met rechtspersoonlijkheid, EVA's of andere publiekrechtelijke rechtspersonen. De bedoelde bepalingen horen dan ook niet thuis in een normatieve tekst; ze passen eerder in de memorie van toelichting.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 11

5. Volgens artikel 11, § 2, 2°, wordt een EVA gekenmerkt door o.m. een determinerende invloed van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, hetgeen kan blijken uit een aantal indicatoren, waaronder het feit dat het beheer onderworpen is aan het toezicht van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest (artikel 11, § 2, 2°, b).

Die bepaling is verwarrend. Ze wekt de indruk dat niet alle EVA's onder het toezicht van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest moeten staan. Zoals hiervóór reeds is opgemerkt, moet echter voor elke gedecentraliseerde dienst in een toezichtsregeling voorzien worden (zie opmerking 3).

De bepaling van artikel 11, § 2, 2°, moet herschreven worden, opdat elke dubbelzinnigheid vermeden zou worden.

Artikel 12

6. Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid voor een EVA om andere instellingen, verenigingen of ondernemingen te betrekken bij de uitvoering van zijn taken, zelfs indien het gaat om taken van beleidsuitvoering.

De aandacht moet gevestigd worden op het beginsel dat de bevoegdheden welke aan een privaatrechtelijke rechtspersoon worden opgedragen, geen betrekking mogen hebben op essentiële overheidsfuncties, en dat de overheid evenmin op een onbepaalde en algemene wijze afstand mag doen van haar bevoegdheden, inzonderheid in de mate dat die bevoegdheden beleidskeuzen impliceren. Het zou wenselijk zijn dat die beginselen in het ontworpen decreet geconcretiseerd worden.

Artikel 18

7. Luidens paragraaf 3, eerste volzin, van dit artikel kunnen de door de Vlaamse regering voorgedragen leden van de raad van bestuur van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA te allen tijde door de regering worden ontslagen.

In dit verband heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende verklaard :

> "De Vlaamse regering beschikt over een discretionaire bevoegdheid om zo nodig bestuurders van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA te ontslaan. De beoordelingsvrijheid waarover de regering bij dit ontslag beschikt is ruimer dan voor de beëindiging van een statutaire of contractuele aanstelling, maar is niet onbegrensd. Het ontslag van een bestuurder is een administratieve rechtshandeling die moet gedragen worden door motieven die rechtens en feitelijk aanvaardbaar zijn".

De bepaling dat de Vlaamse regering de door haar aangewezen bestuurders "te allen tijde" kan ontslaan, verleent aan de regering weliswaar een ruime beoordelingsmacht. Die macht mag echter niet in willekeur ontaarden [(1)]. Het ontslag van een bestuurder zal dus in elk geval in overeenstemming moeten zijn met de algemene

---

(5) R.v.St., 5 februari 1970, Lamalle, nr. 13.939.

beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de hoorplicht en de motiveringsplicht, en zal ook geen blijk mogen geven van machtsafwending.

8. Volgens de tweede volzin van paragraaf 3 kunnen de onafhankelijke bestuurders van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA "te allen tijde" ontslagen worden door de leden van de raad van bestuur die door de Vlaamse regering zijn aangesteld, zij het bij een beslissing genomen met een tweederde meerderheid.

De mogelijkheid om bestuurders te ontslaan die wegens hun expertise en hun onafhankelijkheid zijn aangewezen, kan die onafhankelijkheid zelf in het gedrang brengen. Om te vermijden dat de onafhankelijke bestuurders blootgesteld zouden worden aan ongeoorloofde druk, zou het aanbeveling verdienen om de redenen te bepalen die tot een ontslag aanleiding kunnen geven.

Artikel 20

9. Het eerste lid van dit artikel legt aan de bestuurders van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA de hoofdelijke aansprakelijkheid op bij elke overtreding van om het even welke wettelijke of reglementaire bepaling.

Een dergelijke regeling legt aan die bestuurders een aansprakelijkheid op die aanzienlijk zwaarder is dan die van de bestuurders van een privaatrechtelijk vormgegeven EVA. Voor deze laatsten geldt immers de aansprakelijkheidsregeling vervat in artikel 528 van het Wetboek van Vennootschappen, welke bepaling alleen in een hoofdelijke aansprakelijkheid voorziet bij overtreding van de vennootschapswetgeving of van de statuten van de vennootschap.

Het verschil in behandeling is des te opvallender nu, blijkens artikel 29 van het ontwerp, het verschil tussen een privaatrechtelijk en publiekrechtelijk vormgegeven EVA zeer klein kan zijn : de minste afwijking van de dwingende bepalingen van het private vennootschaps- of verenigingsrecht heeft immers tot gevolg dat het betrokken agentschap behandeld wordt als een publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

Indien de stellers van het ontwerp de bijzonder strenge aansprakelijkheidsregeling voor de bestuurders van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA's wensen te behouden, zullen zij zich ervan moeten vergewissen dat daarvoor een verantwoording gegeven kan worden, die de toets met het gelijkheidsbeginsel kan doorstaan.

Artikelen 24 tot 26

10. De bevoegdheid om de in deze artikelen opgenomen regeling voor het kas-, schuld- en waarborgbeheer vast te stellen, kan in beginsel gebaseerd worden op de financiële en budgettaire autonomie van de gemeenschappen en de gewesten, zoals die o.m. blijkt uit de artikelen 49 (leningen) en 52 (organisatie van de eigen thesaurie) van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. Zoals het verlenen van subsidies, is ook het toekennen van de gemeenschaps- of gewestwaarborg een middel om materiële bevoegdheden uit te oefenen en terzake een beleid uit te stippelen. Naast de bepalingen die de gemeenschappen en de gewesten financiële en budgettaire autonomie toekennen, leveren dus ook de bepalingen die materiële bevoegdheden aan de gemeenschappen en de gewesten toewijzen, grond voor hun bevoegdheid om zich borg te stellen.

11. Luidens artikel 26 van het ontwerp kunnen publiekrechtelijk vormgegeven EVA's door de Vlaamse regering verplicht worden verzekeringen aan te gaan bij een of meer door de Vlaamse regering aan te wijzen instellingen.

Wat de aanwijzing van deze instellingen betreft, zal de Vlaamse regering oog moeten hebben voor de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

Artikel 31

12. Uit het eerste lid van dit artikel kan worden afgeleid dat aan de privaatrechtelijk vormgegeven EVA's personeel van de Vlaamse administratie ter beschikking gesteld kan worden.

In zoverre het om contractuele personeelsleden van de Vlaamse administratie gaat, moet het volgende worden opgemerkt.

Voor die personeelsleden geldt een principieel verbod van terbeschikkingstelling ten behoeve van gebruikers, op grond van artikel 31 van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers. De openbare sector is niet van de toepassingssfeer van die wet uitgesloten [(1)].

De regeling betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers ten behoeve van gebruikers strekt tot de bescherming van contractuele werknemers [(1)]. Zulke regeling maakt deel uit van de aangelegenheid van het arbeidsrecht, die krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de voornoemde bijzondere wet tot de federale bevoegdheid is blijven behoren.

In beginsel kan de decreetgever niet afwijken van de bedoelde regels van het arbeidsrecht. Hij zou op dat terrein slechts kunnen treden als hij zich kan beroepen op de impliciete bevoegdheid bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Daartoe is vereist dat de aanwending van de impliciete bevoegdheid "noodzakelijk" is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest. Bovendien moet blijken dat de betrokken aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent, en dat de weerslag van een afwijkende gemeenschaps- of gewestregeling op de bevoegdheid van de federale overheid slechts marginaal is.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om aan te tonen dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan.

---

(6) Arbitragehof, 10 juni 1998, nr. 65/98, overw. B.3.

(7) Zie het voornoemde arrest van het Arbitragehof, overw. B.6.

Artikel 35

13. Luidens paragraaf 1, eerste lid, van dit artikel regelt de Vlaamse regering de toewijzing van de personeelsleden, de goederen, de rechten en de verplichtingen van de "diensten, instellingen en rechtspersonen" die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest, aan o.m. IVA's met rechtspersoonlijkheid en EVA's.

De vraag rijst welke "rechtspersonen" bedoeld worden, andere dan de "instellingen" die thans afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. Het kan in elk geval niet de bedoeling zijn om de Vlaamse regering te machtigen tot het regelen van de overdracht van personeelsleden, goederen, rechten en verplichtingen van privaatrechtelijke rechtspersonen aan de departementen, de IVA's of de EVA's.

Het lijkt dan ook aangewezen om de verwijzing naar de "rechtspersonen" uit paragraaf 1 weg te laten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

DE GRIFFIER, DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS W. DEROOVER

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN KADERDECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse regering en de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De minister-president van de Vlaamse regering en de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Algemene bepaling

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

HOOFDSTUK II

Organisatie van de Vlaamse administratie

Artikel 2

De Vlaamse administratie wordt opgebouwd op basis van homogene beleidsdomeinen.

De Vlaamse regering stelt de homogene beleidsdomeinen vast.

Artikel 3

Per homogeen beleidsdomein wordt een Vlaams ministerie opgericht. Een Vlaams ministerie bestaat uit een departement en, desgevallend, intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid.

Per homogeen beleidsdomein kunnen intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en extern verzelfstandigde agentschappen worden opgericht.

Per homogeen beleidsdomein richt de Vlaamse regering een beleidsraad op. De beleidsraad is het forum waarop het politieke en het administratieve niveau overleg plegen en dat de regering ondersteunt bij de aansturing van het beleidsdomein. De regering bepaalt de samenstelling van de beleidsraad.

Artikel 4

§ 1. De beleidsondersteunende taken worden toevertrouwd aan de departementen.

§ 2. Taken van beleidsuitvoering worden toevertrouwd aan intern of extern verzelfstandigde agentschappen wanneer voldaan is aan de volgende cumulatieve voorwaarden :

1° voldoende massa uitvoeringstaken voor het verzelfstandigde agentschap ;

2° meetbaarheid van de door het verzelfstandigde agentschap te leveren producten of diensten ;

3° reële mogelijkheid tot aansturing van het verzelfstandigde agentschap op grond van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit ;

4° reëel invulbare informatierelatie.

Als niet is voldaan aan de voorwaarden om taken van beleidsuitvoering aan een verzelfstandigd agentschap toe te vertrouwen, worden de departementen belast met die taken.

§ 3. Per homogeen beleidsdomein wordt tussen de minister, het departement en de verzelfstandigde agentschappen een structurele samenspraak en samenwerking uitgebouwd, met het oog op de optimale realisatie van de beleidsdoelstellingen, en met respect voor ieders taakstelling en verantwoordelijkheid. Vanuit hun taakstelling inzake beleidsuit-

voering leveren de agentschappen beleidsgerichte input.

Artikel 5

De Vlaamse regering bepaalt de rechtspositieregeling van het personeel van de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen. De door de Vlaamse regering uitgewerkte regelingen voorzien in een globale interne arbeidsmarkt.

HOOFDSTUK III

Intern verzelfstandigde agentschappen

AFDELING 1

Intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid

Artikel 6

§ 1. De intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid zijn diensten van de Vlaamse Gemeenschap die belast worden met taken van beleidsuitvoering en die beschikken over operationele autonomie zoals bedoeld in artikel 7.

§ 2. De Vlaamse regering is gemachtigd om intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid op te richten.

Het oprichtingsbesluit omvat een opsomming van de doelstellingen en taken die aan het intern verzelfstandigde agentschap worden toevertrouwd. Bij het agentschap kan een raadgevend comité worden opgericht.

§ 3. Het hoofd van een intern verzelfstandigd agentschap is het personeelslid dat, onverminderd de mogelijkheid tot delegatie en subdelegatie van die bevoegdheid, door de Vlaamse regering wordt belast met de algemene leiding, de werking en de vertegenwoordiging van het agentschap.

§ 4. De Vlaamse regering deelt het oprichtingsbesluit van een intern verzelfstandigd agentschap, evenals elke wijziging, opheffing of intrekking ervan, binnen de dertig dagen mee aan het Vlaams Parlement.

Artikel 7

De intern verzelfstandigde agentschappen beschikken over operationele autonomie.

Deze operationele autonomie en de wijze waarop de Vlaamse regering in dit kader ten aanzien van het hoofd van het agentschap van haar hiërarchisch gezag kan gebruikmaken, wordt op eenvormige wijze vastgesteld door de Vlaamse regering. Er wordt in ieder geval operationele autonomie gewaarborgd inzake :

1° het vaststellen en wijzigen van de organisatiestructuur van het agentschap ;

2° de organisatie van de operationele processen met het oog op de realisatie van de afgesproken doelstellingen ;

3° de uitvoering van het personeelsbeleid ;

4° het aanwenden van de ter beschikking gestelde middelen voor :

a) de werking van het agentschap ;

b) de uitvoering van de doelstellingen en taken van het agentschap ;

c) het sluiten van contracten ter verwezenlijking van de opdrachten van het agentschap ;

5° de interne controle binnen het intern verzelfstandigde agentschap.

De Vlaamse regering kan specifieke delegaties aan het hoofd van het intern verzelfstandigde agentschap verlenen.

Artikel 8

Tussen de Vlaamse regering en het hoofd van een intern verzelfstandigd agentschap wordt na onderhandeling een beheersovereenkomst gesloten.

Artikel 1184 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing op de beheersovereenkomst. Het intern verzelfstandigd agentschap jegens wie een verbintenis in het beheerscontract niet wordt uitge-

voerd, kan enkel de uitvoering van de verplichting eisen, en in voorkomend geval, schadevergoeding vragen, onverminderd de toepassing van de bijzondere sancties bepaald in de beheersovereenkomst.

De beheersovereenkomst, evenals elke verlenging, wijziging, schorsing of ontbinding ervan, wordt door de Vlaamse regering binnen dertig kalenderdagen meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

Artikel 9

§ 1. De beheersovereenkomst regelt de volgende aangelegenheden :

1° de concretisering van de kwalitatieve en kwantitatieve wijze waarop het agentschap zijn taken moet vervullen, met strategische en operationele doelstellingen, beschreven aan de hand van meetbare criteria ;

2° de toekenning van middelen voor de eigen werking van het agentschap en de toekenning van middelen voor de uitvoering van de doelstellingen en taken waarvoor het agentschap werd opgericht ;

3° de voorwaarden waaronder eigen inkomsten of andere financieringen mogen worden verworven of ter beschikking mogen worden gesteld ;

4° de informatieverstrekking door het agentschap aan de Vlaamse regering ; er wordt minstens voorzien in een jaarlijks ondernemingsplan en een operationeel plan op middellange en lange termijn ;

5° de rapportering door het agentschap aan de Vlaamse regering op basis van beleids- en beheersrelevante indicatoren en kengetallen ; er wordt minstens voorzien in :

a) een jaarlijks rapport vóór 1 maart van het volgende jaar, betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst gedurende het afgelopen kalenderjaar ;

b) een eindrapport betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst sinds de inwerkingtreding ervan, zes maanden vóór het aflopen van de duurtijd van de beheersovereenkomst ;

6° in voorkomend geval, de structuur van de tarieven die betrekking hebben op de door het agentschap aan de burgers te leveren diensten ;

7° in voorkomend geval, de gedragsregels die betrekking hebben op de door het agentschap aan de burgers te leveren diensten ;

8° in voorkomend geval, de bepalingen inzake de toewijzing door de Vlaamse regering aan het agentschap van bijzondere opdrachten die aansluiten bij de doelstellingen van het agentschap ;

9° de maatregelen bij niet-naleving door een partij van haar verbintenissen uit hoofde van de beheersovereenkomst en de bepalingen inzake beslechting van geschillen die rijzen bij de uitvoering van de beheersovereenkomst ;

10° de omstandigheden waarin en de wijze waarop de beheersovereenkomst kan worden verlengd, gewijzigd, geschorst en ontbonden ;

11° de wijze waarop de beheersovereenkomst, de verlenging, de wijziging, de schorsing en de ontbinding ervan worden bekendgemaakt.

§ 2. De Vlaamse regering kan de inhoud, vorm, modaliteiten, opvolging en evaluatie van de beheersovereenkomsten nader regelen bij besluit.

§ 3. Onder voorbehoud van de mogelijkheid tot verlenging, wijziging, schorsing en ontbinding van de beheersovereenkomst, wordt die gesloten voor een periode die eindigt uiterlijk negen maanden na de beëdiging van een nieuwe Vlaamse regering na algehele vernieuwing van het Vlaams Parlement.

De beheersovereenkomst en de uitvoering ervan wordt jaarlijks geëvalueerd door de Vlaamse regering.

§ 4. Als bij het verstrijken van een beheersovereenkomst geen nieuwe beheersovereenkomst in werking is getreden, wordt de bestaande overeenkomst van rechtswege verlengd, tot op het ogenblik dat een nieuwe beheersovereenkomst in werking treedt.

Als geen nieuwe beheersovereenkomst in werking is getreden binnen een termijn van één jaar na de in het voorgaande lid bedoelde verlenging, of wanneer een beheersovereenkomst werd ontbonden of geschorst, kan de Vlaamse regering na overleg met het hoofd van het intern verzelfstandigde agentschap voorlopige regels vaststellen inzake de in pa-

ragraaf 1 bedoelde aangelegenheden. Deze voorlopige regels zullen als beheersovereenkomst gelden tot op het ogenblik dat een nieuwe beheersovereenkomst in werking treedt.

AFDELING 2

Intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid

Artikel 10

§ 1. Intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid zijn rechtspersonen die belast worden met taken van beleidsuitvoering, die onderworpen zijn aan het gezag van de Vlaamse regering maar beschikken over operationele autonomie zoals bedoeld in artikel 7.

§ 2. Intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid worden opgericht bij decreet.

Het oprichtingsdecreet omvat een opsomming van de doelstellingen en taken die aan het intern verzelfstandigde agentschap met rechtspersoonlijkheid worden toevertrouwd. Bij het agentschap kan een raadgevend comité worden opgericht.

§ 3. Een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid wordt slechts opgericht na een voorafgaande afweging van de voor- en nadelen van het verlenen van rechtspersoonlijkheid en als hieruit blijkt dat een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid niet dezelfde voordelen kan bieden.

§ 4. De artikelen 6, § 3, 7, 8, 9, 24, 25, 26, 27 en 28 zijn toepasselijk op de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid.

HOOFDSTUK IV

Extern verzelfstandigde agentschappen

AFDELING 1

Toepassingsgebied

Artikel 11

§ 1. Dit hoofdstuk is van toepassing op de extern verzelfstandigde agentschappen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest.

§ 2. Tot de categorie van de extern verzelfstandigde agentschappen behoort elke rechtspersoon die :

1° door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest wordt opgericht voor het vervullen van taken van beleidsuitvoering, of waarin die overheden met dat doel participeren ;

2° en onder een determinerende invloed staat van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, hetgeen blijkt als :

a) ofwel de werkzaamheden ervan in hoofdzaak gefinancierd of gedekt worden door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest ;

b) ofwel het beheer ervan onderworpen is aan het toezicht van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest ;

c) ofwel de leden van de bestuursorganen voor meer dan de helft door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest zijn aangewezen, in voorkomend geval met uitsluiting van de onafhankelijke bestuurders bedoeld in artikel 18, § 2 ;

3° met uitsluiting van volgende rechtspersonen :

a) de inrichtende macht van het Gemeenschapsonderwijs en de onderwijsinstellingen die gefinancierd of gesubsidieerd worden door de Vlaamse Gemeenschap ;

b) de sociale huisvestingsmaatschappijen ;

c) de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid.

§ 3. Een extern verzelfstandigd agentschap wordt opgericht na een voorafgaande afweging van de voor- en de nadelen van externe verzelfstandiging en als hieruit blijkt dat een interne verzelfstandiging niet dezelfde voordelen kan bieden.

Als voordelen voor externe verzelfstandiging gelden minimaal :

1° de mogelijkheid te voorzien in een verregaande autonomie en onafhankelijkheid van de uitvoering ;

2° het mogelijk maken van een structurele medezeggenschap van of een financiële participatie van een andere overheid of andere personen.

AFDELING 2

Deelname in andere rechtspersonen

Artikel 12

Met uitzondering voor de participaties in het kader van de Vlaamse publiek-private samenwerkingsprojecten, kunnen de extern verzelfstandigde agentschappen binnen de perken van hun maatschappelijk doel instellingen, verenigingen en ondernemingen oprichten, erin deelnemen of zich erin laten vertegenwoordigen. Ingeval deze oprichting, deelneming of vertegenwoordiging gebeurt met het oog op de uitvoering van taken van beleidsuitvoering, moet daartoe een voorafgaande machtiging door de Vlaamse regering worden verleend. De verleende machtigingen worden binnen dertig dagen meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

AFDELING 3

De publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen

ONDERAFDELING 1

Definitie en oprichting

Artikel 13

De publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen zijn de in artikel 11 bedoelde rechtspersonen, waarvan de rechtsvorm niet in overeenstemming is met de dwingende bepalingen van het private vennootschaps- of verenigingsrecht.

De publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen worden opgericht bij decreet.

ONDERAFDELING 2

Beheersovereenkomst

Artikel 14

§ 1. Tussen de Vlaamse regering, die optreedt voor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest enerzijds en een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap anderzijds, wordt na onderhandeling een beheersovereenkomst gesloten.

Het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap wordt bij het sluiten van de beheersovereenkomst vertegenwoordigd door de raad van bestuur.

Artikel 1184 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing op de beheersovereenkomst. Het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap jegens wie een verbintenis in het beheerscontract niet wordt uitgevoerd, kan enkel de uitvoering van de verplichting eisen, en in voor-

komend geval, schadevergoeding vragen, onverminderd de toepassing van de bijzondere sancties bepaald in de beheersovereenkomst.

§ 2. De beheersovereenkomst, evenals elke verlenging, wijziging, schorsing of ontbinding ervan, wordt door de Vlaamse regering binnen dertig kalenderdagen meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

Artikel 15

§ 1. De beheersovereenkomst regelt de volgende aangelegenheden :

1° de concretisering van de kwalitatieve en kwantitatieve wijze waarop het agentschap zijn taken moet vervullen, met strategische en operationele doelstellingen, beschreven aan de hand van meetbare criteria ;

2° de toekenning van middelen voor enerzijds de eigen werking van het agentschap en anderzijds de uitvoering van de doelstellingen en taken waarvoor het agentschap werd opgericht ;

3° de voorwaarden waaronder eigen inkomsten of andere financieringen mogen worden verworven of ter beschikking mogen worden gesteld ;

4° de informatieverstrekking door het agentschap aan de Vlaamse regering ; er wordt minstens voorzien in een jaarlijks ondernemingsplan en een operationeel plan op middellange en lange termijn ;

5° de rapportering door het agentschap aan de Vlaamse regering op basis van beleids- en beheersrelevante indicatoren en kengetallen ; er wordt minstens voorzien in :

a) een jaarlijks rapport vóór 1 maart van het volgende jaar, betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst gedurende het afgelopen kalenderjaar ;

b) een eindrapport betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst sinds de inwerkingtreding ervan, zes maanden voor het aflopen van de duurtijd van de beheersovereenkomst ;

6° in voorkomend geval, de structuur van de tarieven die betrekking hebben op de door het agentschap aan de burgers te leveren diensten ;

7° in voorkomend geval, de gedragsregels die betrekking hebben op de door het agentschap aan de burgers te leveren diensten ;

8° in voorkomend geval, de bepalingen inzake de toewijzing door de Vlaamse regering aan het agentschap van bijzondere opdrachten die aansluiten bij de doelstellingen van het agentschap ;

9° de maatregelen bij niet-naleving door een partij van haar verbintenissen uit hoofde van de beheersovereenkomst en de bepalingen inzake beslechting van geschillen die rijzen bij de uitvoering van de beheersovereenkomst ;

10° de omstandigheden waarin en de wijze waarop de beheersovereenkomst kan worden verlengd, gewijzigd, geschorst en ontbonden ;

11° de wijze waarop de beheersovereenkomst, de verlenging, de wijziging, de schorsing en de ontbinding ervan worden bekendgemaakt.

§ 2. De Vlaamse regering kan de inhoud, vorm, modaliteiten, opvolging en evaluatie van de beheersovereenkomsten nader regelen bij besluit.

Artikel 16

§ 1. Onder voorbehoud van de mogelijkheid tot verlenging, wijziging, schorsing en ontbinding van de beheersovereenkomst, wordt die gesloten voor een periode die eindigt uiterlijk negen maanden na de beëdiging van een nieuwe Vlaamse regering na algehele vernieuwing van het Vlaams Parlement.

De beheersovereenkomst en de uitvoering ervan wordt jaarlijks geëvalueerd door de Vlaamse regering.

§ 2. Als bij het verstrijken van een beheersovereenkomst geen nieuwe beheersovereenkomst in werking is getreden, wordt de bestaande overeenkomst van rechtswege verlengd, tot op het ogenblik dat een nieuwe beheersovereenkomst in werking treedt.

Als geen nieuwe beheersovereenkomst in werking is getreden binnen een termijn van één jaar na de in het voorgaande lid bedoelde verlenging, of wanneer een beheersovereenkomst werd ontbonden of geschorst, kan de Vlaamse regering na overleg met het in kwestie publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap voorlopige regels

vaststellen inzake de in artikel 15 bedoelde aangelegenheden. Deze voorlopige regels zullen als nieuwe beheersovereenkomst gelden tot op het ogenblik dat een nieuwe beheersovereenkomst in werking treedt.

ONDERAFDELING 3

Bestuur

Artikel 17

Ieder publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap heeft een raad van bestuur die als college bevoegd is om alle handelingen te verrichten die nodig of dienstig zijn voor de verwezenlijking van het doel van het agentschap.

Artikel 18

§ 1. De leden van de raad van bestuur, de onafhankelijke leden uitgezonderd, worden door de Vlaamse regering aangesteld voor een hernieuwbare termijn van vijf jaar die in beginsel aanvangt zes maanden na de beëdiging van een nieuwe Vlaamse regering na algehele vernieuwing van het Vlaams Parlement. Wanneer tussen de beëdiging van twee opeenvolgende regeringen minder of meer dan vijf jaar is verlopen, wordt deze termijn overeenkomstig aangepast.

Wanneer in de loop van de in het eerste lid bepaalde termijn een mandaat van lid van de raad van bestuur vrijkomt, stelt de Vlaamse regering een nieuwe mandataris aan die het mandaat overneemt voor de nog resterende looptijd ervan.

In voorkomend geval wordt het mandaat van al de zittende bestuurders ambtshalve verlengd tot wanneer de Vlaamse regering bij het verstrijken van de overeenkomstig het eerste lid bepaalde termijn de leden van de raad van bestuur heeft aangesteld.

§ 2. De door de Vlaamse regering aangestelde leden van de raad van bestuur kunnen bij consensus onafhankelijke bestuurders coöpteren, voor een termijn die eindigt uiterlijk samen met de in § 1 bedoelde termijn. De onafhankelijke bestuurders, waarvan het aantal een vierde van het aantal stemgerechtigde leden van de raad van bestuur niet mag overschrijden, worden gecoöpteerd vanwege hun voor het bestuur van het agentschap relevante expertise en vanwege hun onafhankelijkheid ten aanzien van het dagelijks bestuur van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest en de andere personen die eventueel participeren of vertegenwoordigd zijn in het agentschap.

§ 3. De door de Vlaamse regering voorgedragen leden van de raad van bestuur kunnen te allen tijde worden ontslagen door de Vlaamse regering.

De onafhankelijke bestuurders kunnen te allen tijde bij tweederde meerderheid ontslagen worden door de leden van de raad van bestuur die door de Vlaamse regering zijn aangesteld.

§ 4. De Vlaamse regering zal een organieke regeling inzake de vergoeding van bestuurders bepalen.

Artikel 19

Als een bestuurder, rechtstreeks of onrechtstreeks, een belang van vermogensrechtelijke aard heeft dat strijdig is met een beslissing of een verrichting die tot de bevoegdheid behoort van de raad van bestuur, mag hij niet deelnemen aan de beraadslagingen van de raad van bestuur over deze verrichtingen of beslissingen, noch aan de stemming in dat verband.

Artikel 20

De bestuurders zijn verantwoordelijk voor de vervulling van de hun opgedragen taak en aansprakelijk voor de tekortkomingen in hun bestuur. Zij zijn hetzij jegens het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap, hetzij jegens derden, hoofdelijk aansprakelijk voor alle schade die het gevolg is van overtreding van dit decreet, het oprichtingsdecreet van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap en de uitvoeringsbesluiten van die decreten.

Ten aanzien van de overtredingen waaraan zij geen deel hebben gehad, worden de bestuurders van die aansprakelijkheid ontheven als hun geen schuld kan worden verweten en als zij die overtredingen hebben aangeklaagd bij de Vlaamse regering binnen een maand nadat zij er kennis van hebben gekregen.

Jaarlijks beslist de Vlaamse regering over de aan de bestuurders te verlenen kwijting, na goedkeuring van de rekeningen door het Vlaams Parlement. Deze kwijting is alleen rechtsgeldig wanneer de ware toestand van het agentschap niet wordt verborgen door enige weglating of onjuiste opgave in de rekeningen van het agentschap of in de rapportering betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst.

Artikel 21

§ 1. Onder voorbehoud van eventuele andere onverenigbaarheden, is het mandaat van bestuurder van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap onverenigbaar met het mandaat of de functie van :

1° lid van het Vlaams Parlement ;

2° lid van de Vlaamse regering ;

3° personeelslid van het extern verzelfstandigde agentschap, de gedelegeerd bestuurder in voorkomend geval uitgezonderd ;

4° personeelslid van het departement of een intern of extern verzelfstandigd agentschap van hetzelfde beleidsdomein.

§ 2. Wanneer een bestuurder de bepalingen van § 1 overtreedt, beschikt hij over een termijn van drie maanden om de mandaten of functies die tot de onverenigbaarheid aanleiding geven, neer te leggen.

Als de bestuurder nalaat de onverenigbare mandaten of functies neer te leggen, wordt hij na afloop van de in het eerste lid bepaalde termijn van rechtswege geacht zijn mandaat in het agentschap te hebben neergelegd, zonder dat dit afbreuk doet aan de rechtsgeldigheid van de handelingen die hij inmiddels heeft gesteld of van de beraadslagingen waaraan hij inmiddels heeft deelgenomen. In zijn vervanging wordt voorzien overeenkomstig de bepalingen in artikel 18.

Artikel 22

§ 1. De raad van bestuur en de managementfunctie van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap worden volgens een van de volgende modellen gestructureerd :

1° de Vlaamse regering wijst uit de door haar aangestelde leden van de raad van bestuur een gedelegeerd bestuurder aan die belast is met het dagelijks bestuur ;

2° de raad van bestuur stelt het hoofd van het agentschap aan dat belast is met het dagelijks bestuur.

§ 2. De raad van bestuur kan bevoegdheden delegeren aan de organen die hij intern opricht, alsook aan, naar gelang van het geval, het hoofd of de gedelegeerd bestuurder.

ONDERAFDELING 4

Toezicht

Artikel 23

Een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap staat onder het toezicht van de Vlaamse regering overeenkomstig de bepalingen van dit decreet.

De Vlaamse regering kan te allen tijde ter plaatse inzage nemen van de boeken, brieven, notulen en, in het algemeen, van alle documenten en geschriften van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap. Ze kan van de gedelegeerd bestuurder of van het hoofd van het agentschap en van de leden van de raad van bestuur alle ophelderingen en inlichtingen vorderen en alle verificaties laten verrichten die ze nodig acht.

ONDERAFDELING 5

Financiële bepalingen

Artikel 24

§ 1. De publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen kunnen verplicht worden hun financiële rekeningen te hebben en hun beleggingen onder te brengen bij een door de Vlaamse regering aan te wijzen kredietinstelling.

§ 2. De Vlaamse regering wordt ertoe gemachtigd de modaliteiten van § 1 te bepalen.

§ 3. De middelen die vanuit de begroting van de Vlaamse Gemeenschap aan de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen toegekend worden, mogen gestort worden via rekeningen die hiertoe door de Vlaamse Gemeenschap bij haar financiële instelling en op haar naam geopend worden.

Artikel 25

Publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen kunnen verplicht worden de Vlaamse Gemeenschap als lasthebber aan te wijzen voor hun financieringen.

De Vlaamse regering stelt de lijst vast van de agentschappen waarvoor de Vlaamse Gemeenschap kan optreden als lasthebber bij het aangaan van leningen.

Artikel 26

Publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen kunnen door de Vlaamse regering verplicht worden verzekeringen aan te gaan bij een of meer door de Vlaamse regering aan te wijzen instellingen.

ONDERAFDELING 6

Diverse bepalingen

Artikel 27

De publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen worden met de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest gelijkgesteld voor de toepassing van de wetten en decreten betreffende de indirecte en directe belastingen waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest bevoegd is het toepassingsgebied te bepalen.

Artikel 28

§ 1. Op verzoek van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap en met akkoord van de Vlaamse regering kunnen de door de Vlaamse regering aangestelde personeelsleden belast worden met het invorderen van de onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen in naam en voor rekening van dit agentschap.

De met invordering belaste personeelsleden zijn gemachtigd om een dwangbevel uit te vaardigen. Het dwangbevel wordt geviseerd en uitvoerbaar verklaard door het daartoe door de Vlaamse regering aangewezen personeelslid en wordt betekend bij exploot van een gerechtsdeurwaarder.

§ 2. Onverminderd specifieke regelingen in wetten, decreten en verordeningen, zijn de in § 1 bedoelde personeelsleden gemachtigd om, mits instemming van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap in kwestie, aan de schuldenaars van onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen die bijzondere omstandigheden kunnen bewijzen, uitstel van betaling toe te staan en gedeeltelijke betalingen vooreerst op het kapitaal aan te rekenen.

De in § 1 bedoelde personeelsleden kunnen, met instemming van het betrokken publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap in kwestie, gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de schuld in intresten verlenen wanneer de schuldenaar kennelijk onvermogend is.

AFDELING 4

De privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen

Artikel 29

De privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen zijn de in artikel 11 bedoelde rechtspersonen, waarvan de rechtsvorm volledig in overeenstemming is met de dwingende bepalingen van het private vennootschaps- of verenigingsrecht.

Tot oprichting van een extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm kan pas worden overgegaan na een voorafgaande afweging van de voor- en de nadelen van externe verzelfstandiging in privaatrechtelijke vorm en als hieruit blijkt dat een externe verzelfstandiging in publiekrechtelijke vorm niet dezelfde voordelen kan bieden.

Artikel 30

De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest kunnen een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap oprichten of erin deelnemen, op grond van een uitdrukkelijk hiertoe door de decreetgever verstrekte machtiging. Die machtiging stelt de beleidsuitvoerende taken vast met het oog waarop die oprichting of deelname kan plaatsvinden, alsook de personeelsleden, infrastructuur en middelen die hiertoe aan de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen ter beschikking kunnen worden gesteld.

Artikel 31

Tussen een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap en de Vlaamse regering, die optreedt voor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, wordt na onderhandeling een samenwerkingsovereenkomst gesloten betreffende de samenwerking tussen de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest enerzijds en het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap anderzijds en, in voorkomend geval, betreffende de aanwending van de aan het agentschap ter beschikking gestelde personeelsleden, middelen en infrastructuur.

De samenwerkingsovereenkomst, evenals elke verlenging, wijziging, schorsing of ontbinding ervan, wordt door de Vlaamse regering binnen dertig kalenderdagen meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

HOOFDSTUK V

Deelname van de Vlaamse Gemeenschap
en het Vlaamse Gewest in andere rechtspersonen

Artikel 32

Met uitzondering voor de participaties in het kader van de Vlaamse publiek-private samenwerkingsprojecten, zijn de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest en de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid gemachtigd om op grond van het private vennootschaps- of verenigingsrecht, instellingen, verenigingen en ondernemingen op te richten of erin deel te nemen, voorzover het niet met een bevoegdheidsoverdracht gepaard gaat.

HOOFDSTUK VI

Interne controle en interne audit

Artikel 33

De departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de extern verzelfstandigde agentschappen staan in voor de interne controle van hun bedrijfsprocessen en activiteiten.

De interne controle is in het bijzonder gericht op :

1° het effectief en efficiënt beheer van risico's ;

2° de betrouwbaarheid van de financiële en beheersrapportering ;

3° de naleving van de regelgeving en de procedures ;

4° de effectieve en efficiënte werking van de diensten ;

5° de bescherming van de activa.

Artikel 34

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

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

§ 2. Om haar bevoegdheid te kunnen uitoefenen, heeft de entiteit Interne Audit toegang tot alle informatie en documenten. Ze kan aan ieder personeelslid de inlichtingen vragen die ze voor de uitvoering van haar opdrachten nodig acht. Ieder per-

soneelslid is ertoe gehouden op een volledige wijze te antwoorden en alle relevante informatie en documenten te verstrekken.

HOOFDSTUK VII

Overgang van personeel, goederen, rechten en verplichtingen

Artikel 35

§ 1. De Vlaamse regering regelt de toewijzing van de personeelsleden, de goederen, de rechten en verplichtingen, van de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest, aan de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de extern verzelfstandigde agentschappen, met het oog op de uitoefening van de hun toegewezen taken.

De besluiten die krachtens het eerste lid worden vastgesteld, kunnen de van kracht zijnde decretale bepalingen wijzigen, vervangen of opheffen.

§ 2. De Vlaamse regering kan bij besluit de decretaal vastgestelde rechten inzake de rechtspositie van de personeelsleden die worden toegewezen aan de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, naar aanleiding van de vaststelling van de rechtspositieregeling wijzigen, vervangen of opheffen.

§ 3. De bevoegdheden die bij §§ 1 en 2 aan de Vlaamse regering worden opgedragen, vervallen respectievelijk op de datum van de toewijzing van het personeel, van de goederen en van de rechten en plichten, en op de datum van de vaststelling van de rechtspositieregeling.

De besluiten die krachtens §§ 1 en 2 zijn vastgesteld, houden op uitwerking te hebben indien zij niet bij decreet bekrachtigd zijn binnen de 12 maanden na de datum van hun inwerkingtreding. De bekrachtiging werkt terug tot deze laatste datum.

Na de in het eerste lid bedoelde data, kunnen de respectieve besluiten die krachtens §§ 1 en 2 zijn vastgesteld en zijn bekrachtigd alleen bij decreet worden gewijzigd, vervangen of opgeheven.

HOOFDSTUK VIII

Informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement

Artikel 36

§ 1. De Vlaamse regering houdt een volledig en geactualiseerd overzicht bij van alle intern en extern verzelfstandigde agentschappen, hun beheersovereenkomsten en eventuele statuten.

De lijst van de intern en extern verzelfstandigde agentschappen wordt jaarlijks als bijlage bij het ontwerp van begrotingsdecreet aan het Vlaams Parlement toegestuurd.

§ 2. De Vlaamse regering brengt jaarlijks verslag uit aan het Vlaams Parlement over de activiteiten van de intern en extern verzelfstandigde agentschappen, over de uitvoering van de beheersovereenkomsten en over de activiteiten van de instellingen, verenigingen en ondernemingen, bedoeld in artikelen 12 en 32.

De Vlaamse regering bezorgt de rekeningen van de intern en extern verzelfstandigde agentschappen aan het Vlaams Parlement.

HOOFDSTUK IX

Opheffingsbepalingen en overgangsmaatregelen

Artikel 37

De volgende regelingen worden opgeheven voor de rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest :

1° hoofdstuk II van de wet van 20 februari 1990 betreffende het personeel van de overheidsbesturen en van sommige instellingen van openbaar nut ;

2° titel II en hoofdstuk 3 van titel III van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid ;

3° de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, wat betreft de aangelegenheden geregeld in dit decreet ;

4° artikel 11 van het decreet van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997 ;

5° artikelen 9 en 10 van het decreet van 16 december 1997 houdende bepaling inzake kas-, schulden waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap ;

6° artikelen 25 tot 28 van het decreet van 8 december 2000 houdende diverse bepalingen.

Artikel 38

Voor de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest en bestaan op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit decreet, blijven de bepalingen die hun rechtspositie regelen van toepassing tot op het moment dat hun organieke regelgeving aangepast is aan de bepalingen van dit decreet.

Brussel, 21 februari 2003.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Patrick DEWAEL

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken,

Paul VAN GREMBERGEN