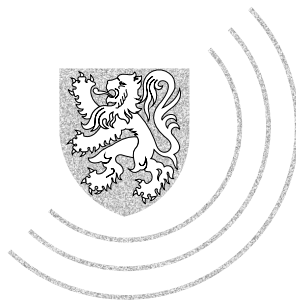


V L A A M S P A R L E M E N T



stuk **37-E** (2009-2010) – Nr. 1
ingediend op 31 mei 2010 (2009-2010)

Verslag

van het Rekenhof

over de rapportering over de uitvoering van de
beheersovereenkomst met het
Agentschap Wegen en Verkeer

R E K E N H O F

Rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, mei 2010



REKENHOF

Rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 25 mei 2010

Inhoud

Bestuurlijke boodschap.....	5
Samenvatting	6
1 Inleiding	9
1.1 Organisatie van de Vlaamse overheid	9
1.2 Onderwerp van het onderzoek	9
1.3 Onderzoeksvragen	9
1.4 Methodiek.....	10
1.5 Structuur van het verslag	11
2 Kader.....	12
2.1 Het agentschap en het kaderdecreet bestuurlijk beleid	12
2.2 Beleidskader van het agentschap	13
2.3 Beheersovereenkomst	14
2.4 Conclusies.....	17
3 Kwaliteit van de beheersovereenkomst.....	18
3.1 Generieke bepalingen voor horizontaal beleid	18
3.2 Organisatiedoelstellingen voor interne werking.....	21
3.3 Organisatiedoelstellingen voor functioneel beleid	22
3.4 Financiële bepalingen	26
3.5 Conclusies.....	26
4 Uitvoeringsrapportering	28
4.1 Rapporteringcyclus en -formaat	29
4.2 Rapportering uitvoering horizontaal beleid	30
4.3 Rapportering uitvoering organisatiedoelstellingen voor interne werking	31
4.4 Rapportering uitvoering organisatiedoelstellingen voor functioneel beleid	32
4.5 Kwaliteitsbewaking op uitvoeringsrapport door agentschap.....	33
4.6 Opvolging door het agentschap	33
4.7 Evaluaties door derden	34
4.8 Opvolging door de minister	36
4.9 Conclusies.....	36
5 Integrale beleidsverantwoording	38
5.1 Opvolging realisatie beleidsdoelstellingen	38
5.2 Informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement.....	39
5.3 Conclusies.....	42
6 Algemene conclusie	43
7 Aanbevelingen.....	45
8 Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken	47
9 Uitvoeringsrapportering beheersovereenkomsten: gemeenschappelijke onderzoeksbevindingen.....	48
9.1 Opzet van zes onderzoeken.....	48
9.2 Bevindingen uit de zes onderzoeken	48
9.3 Gemeenschappelijke conclusie en aanbeveling	50
9.4 Reactie van de minister-president.....	51

Bijlage 1:	Overzicht van de doelstellingen uit de beheersovereenkomst en de uitvoeringsrapportering.....	52
Bijlage 2:	Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken	60
Bijlage 3:	Antwoord van de minister-president van de Vlaamse Regering op de gemeenschappelijke bevindingen.....	62

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft de rapportering over de uitvoering 2008 van de beheersovereenkomst met zes agentschappen onderzocht, waaronder die met het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV). De beheersovereenkomst en de rapportering over de uitvoering ervan moeten de minister in staat stellen het agentschap op hoofdlijnen en op afstand aan te sturen en op te volgen, aldus de filosofie van beter bestuurlijk beleid.

Het Rekenhof stelt vast dat het agentschap in een leertraject zit en de expertise uitbouwt. Het agentschap dient te worden gestimuleerd om indicatoren te ontwikkelen die bruikbaar zijn voor de opvolging en aansturing op hoofdlijnen en op afstand.

Het Rekenhof heeft verschillende verbeterpunten vastgesteld. Diverse organisatiedoelstellingen moeten meer specifiek, meetbaar en tijdsgebonden worden geformuleerd. Indicatoren ontbreken soms of zijn weinig geschikt, en streefwaarden werden in de beheersovereenkomst niet afgesproken. Dat bemoeilijkt de mogelijkheden tot kwalitatieve rapporteringen en aansturing door middel van de beheersovereenkomst.

De beknopte uitvoeringsrapportering over 2008 bleef deels beschrijvend, met onvoldoende kwantitatieve gegevens. Bovendien is de validiteit van sommige uitvoeringsgegevens niet gegarandeerd door het ontbreken van een systematische controle erop in het agentschap. De eigenlijke opvolging en aansturing van het agentschap geschieden nauwelijks langs de beheersovereenkomst, maar nog informeel met andere instrumenten, zoals het investeringsprogramma.

Een gestructureerde en geïntegreerde opvolging van de beleidsrealisaties is momenteel nog niet gegarandeerd en het Vlaams Parlement dient beter te worden geïnformeerd over de uitvoering van de beheersovereenkomst.

Samenvatting

Volgens het kaderdecreet bestuurlijk beleid stuurt de minister de beleidsuitvoering in de agentschappen aan langs beheersovereenkomsten. Het Rekenhof heeft een aantal agentschappen geselecteerd die in het vernieuwde bestuurlijk organisatiekader een beheersovereenkomst afsloten en daarover dienden te rapporteren in 2009. Het koos voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken het Agentschap Wegen en Verkeer. Dat agentschap heeft in 2009 verslag uitgebracht over de uitvoering in 2008 van zijn beheersovereenkomst en zijn ondernemingsplan. Het Rekenhof heeft dat verslag onderzocht.

De relatie tussen het Agentschap Wegen en Verkeer en de bevoegde minister is georganiseerd volgens de basisprincipes van het kaderdecreet bestuurlijk beleid: het agentschap wordt door één minister aangestuurd en er werd een beheersovereenkomst opgemaakt die in principe een aansturing op afstand mogelijk maakt. De betrokkenheid van verscheidene ministers voor het gehele beleidsdomein tijdens de vorige regeerperiode bemoeilijkt enigszins een vlotte afstemming en opvolging in de beleidsraad.

De beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer volgt de principes die de Vlaamse Regering heeft vastgelegd. Zij voorziet bijkomend in een halfjaarlijkse rapportering, periodiek overleg en een specifieke evaluatie. Vóór de opmaak van de beheersovereenkomst volgde het agentschap de doelstellingen uit het ontwerp van Mobiliteitsplan Vlaanderen al intern op in een balanced scorecard.

De horizontale doelstellingen van de Vlaamse Regering werken slechts beperkt door langs de beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer. Het agentschap heeft voor de meeste generieke elementen concrete uitvoeringsprojecten vooropgesteld, maar het heeft zeer weinig corresponderende organisatiedoelstellingen geformuleerd. Een gebrek aan indicatoren en streefwaarden en een gebrek aan eenduidige rapporteringsformaten hypothekeert de opvolging ervan.

De beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer omvat een gestructureerd en beheersbaar aantal organisatiedoelstellingen, zowel voor de interne werking van het agentschap als voor de uitvoering van het functioneel beleid van de Vlaamse minister van Openbare Werken. De strategische organisatiedoelstellingen voor het functioneel beleid zijn vertaald in operationele doelstellingen of deelprojecten en sluiten nauw aan bij de operationele beleidsdoelstellingen uit de beleidsnota Openbare Werken 2004-2009, wat niet alleen een opvolging van de activiteiten van het agentschap mogelijk maakt, maar tegelijk ook een opvolging van de uitvoering van het beleid.

Een gedeelte van de organisatiedoelstellingen is onvoldoende specifiek of meetbaar geformuleerd. De organisatiedoelstellingen bevatten nagenoeg nooit een duidelijke tijdsaanduiding. De beheersovereenkomst stelt voor alle organisatiedoelstellingen indicatoren voorop. De indicatoren die niet steunen op de bestaande meetfactoren van de balanced score-

card zijn vaak minder geschikt om de betrokken doelstelling op te volgen. De beheersovereenkomst heeft geen enkele streefwaarde voor de diverse organisatiedoelstellingen vastgelegd. Het agentschap heeft de streefwaarden voor 2008 neergeschreven in het ondernemingsplan 2008. Omdat het ondernemingsplan geen uitdrukkelijke goedkeuring van de minister kreeg, zijn de streefwaarden voor de organisatiedoelstellingen enkel een eenzijdig engagement van het agentschap.

Het Agentschap Wegen en Verkeer heeft de uitvoeringsrapportering over het jaar 2008 later dan afgesproken aan de minister bezorgd. Het heeft nagelaten de afgesproken halfjaarlijkse rapportering op te maken. Het uitvoeringsrapport 2008 van het agentschap is erg beknopt, maar bevat voor elke in het ondernemingsplan 2008 hernomen organisatie-doelstelling een samenvatting van de realisaties en een vermelding van de resultaten voor elk van de indicatoren. Voor de horizontale doelstellingen waarvoor geen indicatoren waren vooropgesteld, geeft het uitvoeringsrapport een uiterst summiere en niet altijd relevante beschrijving van de resultaten. Daarbij verwijst het niet altijd naar de afgesproken uitvoeringsprojecten. De kwaliteit van de uitvoeringsinformatie over de organisatiedoelstellingen voor de interne werking en voor het functioneel beleid hangt samen met de kwaliteit van de corresponderende doelstellingen en indicatoren: de degelijke indicatoren die ontleend zijn aan de beproefde meetfactoren van de balanced scorecard geven aanleiding tot toetsbare uitvoeringsinformatie. De overige uitvoeringsinformatie is soms minder bevattelijk.

Het agentschap bewaakt op een fragmentarische wijze de kwaliteit van de uitvoeringsinformatie. Voor een aantal indicatoren is een geïnformeerd meetsysteem beschikbaar. Andere elementen steunen alleen op niet-geformaliseerde en persoonsgebonden berekeningen of beoordelingen. Het agentschap volgt periodiek de voortgang en uitvoering van de investeringsprogramma's op, samen met een beperkt aantal kengedaten. De indicatoren uit de beheersovereenkomst volgt het agentschap enkel op jaarbasis op. Een zelfevaluatie met terugkoppeling naar de ingezette financiële middelen heeft het agentschap nog niet gemaakt.

Het departement Mobiliteit en Openbare Werken, noch de beleidsraad of het managementcomité van het beleidsdomein hebben het uitvoeringsrapport 2008 van de beheersovereenkomst ontvangen. Zij hebben de uitvoering dan ook niet geëvalueerd. Het voorziene evaluatiegesprek tussen de minister en het agentschap heeft evenmin plaatsgehad. Het kabinet van de minister volgde wel de uitvoering van het investeringsprogramma en enkele individuele doelstellingen op naar aanleiding van periodiek informeel overleg. De beheersovereenkomst was tot nog toe louter de formele neerslag van enkele afspraken en de uitvoeringsrapportering een verplichte eenmalige statusweergave ten behoeve van minister en parlement. Het werken met een beheersovereenkomst is nog onvoldoende ingeburgerd voor een geïntegreerde aansturing op afstand.

Aangezien de strategische organisatiedoelstellingen uit de beheersovereenkomst voortspuiten uit de beleidsdoelstellingen van de minister, zou de verantwoording over het agentschap niet los mogen staan van

de beleidsverantwoording in de beleidsbrief. De realisatie van de beleidsdoelstellingen blijkt alleen uit de beleidsbrief 2008-2009. Het departement bereidt die voor met tekstvoorstellen ad hoc die de beleidsafdelingen van het departement en de agentschappen aanleveren, onafhankelijk van de informatie over realisaties van de organisatiedoelstellingen van het agentschap. Een gestructureerde opvolging van de realisatie van de beleidsdoelstellingen is in het departement Mobiliteit en Openbare Werken nog niet georganiseerd. Informatie over een aantal beleidseffecten is nochtans beschikbaar bij de studiedienst van de Vlaamse Regering en in het beleidseffectenrapport van het Agentschap Wegen en Verkeer. Het departement bereidt inmiddels een nieuw gestructureerd monitoringsysteem met beleidseffectindicatoren voor.

Het Vlaams Parlement heeft nog geen informatie gekregen over de activiteiten van het Agentschap Wegen en Verkeer of de uitvoering van de beheersovereenkomst, hoewel die informatie beschikbaar was. Met toepassing van een motie van het Vlaams Parlement zijn aan het uitvoeringsrapport 2008 van de beheersovereenkomst wel een beknopte evaluatie van het gerealiseerde investeringsprogramma en een externe diagnose van de werking van het agentschap toegevoegd, maar de informatie is niet aan het Vlaams Parlement bezorgd. Langs de jaarlijkse beleidsbrieven en de programmatoelichting bij de begroting krijgt het Vlaams Parlement wel indirect informatie over een aantal doelstellingen en realisaties van het agentschap.

Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken heeft in haar antwoord aangegeven dat het werken met een beheersovereenkomst en een jaarlijks ondernemingsplan een leerproces is. Ze zal er bij de opmaak van de volgende beheersovereenkomst over waken dat rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van het Rekenhof.

Gemeenschappelijke bevindingen en reactie van de minister-president.

Het Rekenhof heeft eenzelfde onderzoek uitgevoerd bij zes agentschappen. Een aantal onderzoeksbevindingen waren gelijklopend. Het Rekenhof stelde vast dat de opmaak van beheersovereenkomsten en uitvoeringsrapporteringen de Vlaamse overheid veel inspanningen kost. Toch worden die instrumenten nauwelijks gebruikt bij de aansturing, opvolging en verantwoording.

De minister-president gaf in zijn reactie hierop aan dat de gemeenschappelijke bevindingen van het Rekenhof worden meegenomen in het continue verbeterproces van de organisatiebeheersing bij alle agentschappen en departementen. Het zoeken naar SMART geformuleerde doelstellingen en naar indicatoren is een aandachtspunt bij de voorbereiding van de tweede generatie beheersovereenkomsten.

1 Inleiding

1.1 Organisatie van de Vlaamse overheid

Het regeerakkoord van juli 1999 stelde een grondige bestuurlijke vernieuwing in het vooruitzicht, waarvan een optimalisering van de organisatie en werking van de Vlaamse administratie een essentieel onderdeel was. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 heeft de basis van de bestuurlijke organisatie van de Vlaamse overheid gelegd. Een van de uitgangspunten van dit kaderdecreet was volgens de memorie van toelichting het *primaat* van de politiek. Dat houdt onder meer in dat de politiek verantwoordelijken het beleid moeten bepalen. Een taakverdeling ondersteunt dit primaat van de politiek en de ermee samenhangende verantwoordelijkheid: de politiek verantwoordelijken bepalen het beleid, de departementen ondersteunen vooral het beleid en de agentschappen voeren hoofdzakelijk het beleid uit.

De minister moet de beleidsuitvoering in de agentschappen aansturen en opvolgen langs beheersovereenkomsten. Verscheidene agentschappen hebben in de legislatuur 2004-2009 voor het eerst een beheersovereenkomst afgesloten in het vernieuwde bestuurlijk organisatiekader.

1.2 Onderwerp van het onderzoek

Rekening houdend met het financieel belang en een spreiding over de beleidsdomeinen, heeft het Rekenhof een aantal agentschappen geselecteerd die in het vernieuwde bestuurlijk organisatiekader een beheersovereenkomst afsloten en daarover dienden te rapporteren in 2009. Voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken koos het Rekenhof het Agentschap Wegen en Verkeer. Dit agentschap staat hoofdzakelijk in voor het aanleggen, herinrichten, uitrusten en onderhouden van wegen en elektromechanische uitrustingen; voor het beheren en exploiteren van de weginfrastructuur en de bruggen; en voor de afwikkeling en sturing van het verkeer.

Het Agentschap Wegen en Verkeer heeft in 2009 verslag uitgebracht over de uitvoering in 2008 van zijn beheersovereenkomst, zoals gepreciseerd in het ondernemingsplan. Het Rekenhof heeft dat uitvoeringsrapport onderzocht.

1.3 Onderzoeksvragen

Het Rekenhof wilde nagaan of het rapporteringsproces behoorlijk functioneert. Het had niet de bedoeling om de uitvoeringscijfers op zich te certifiëren of de behaalde resultaten te beoordelen.

De onderzoeksvragen luiden:

1. Is de beheersovereenkomst zo opgemaakt dat het agentschap in het uitvoeringsrapport de vereiste en relevante informatie kan

geven over de doelmatigheid van de beleidsuitvoering die het is toevertrouwd ?

2. Levert de uitvoeringsrapportering betrouwbare informatie over de werking van het agentschap en de realisatie van de doelstellingen, en is die informatie ook bruikbaar voor de aansturing van het agentschap ?
3. Krijgt het Vlaams Parlement op een geïntegreerde wijze informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst en de realisatie of de effecten van de beleidsdoelstellingen waarbij het agentschap betrokken is ?

1.4 Methodiek

Op 5 mei 2009 kondigde het Rekenhof het onderzoek aan bij de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur en de leidend ambtenaren van het Agentschap Wegen en Verkeer en het departement Mobiliteit en Openbare Werken.

Voor het geheel van onderzoeksvragen heeft het Rekenhof, rekening houdend met een normenkader, een gedetailleerde vragenlijst opge maakt, die het voor elk van de geselecteerde agentschappen heeft gebruikt. Het normenkader steunde op het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, de toelichtende documenten over de principes en de uitwerking van Beter Bestuurlijk Beleid, in het bijzonder de beslissingen van de Vlaamse Regering van 22 juli 2005 en 20 juli 2006 betreffende beheersovereenkomsten, alsook de bepalingen en afspraken uit de beheersovereenkomst met het agentschap zelf. In bijkomende orde hield het Rekenhof rekening met de betrokken beleidsnota 2004-2009, de beleidsbrief 2007-2008, specifieke regelgeving voor het agentschap en relevante literatuur. De vragenlijst, een intern werkinstrument, vormde de basis voor de interviews met de belangrijkste betrokkenen in het agentschap, het departement en het kabinet, en voor de analyse van het uitvoeringsrapport van de beheersovereenkomst en andere documenten.

In het kader van de tegensprekelijke procedure heeft het Rekenhof op 12 november 2009 het voorontwerp van verslag voorgelegd aan de leidend ambtenaren van het Agentschap Wegen en Verkeer en van het departement Mobiliteit en Openbare Werken. Hun commentaar is in voorliggend verslag verwerkt⁽¹⁾. Op 26 januari 2010 legde het Rekenhof het ontwerpverslag voor aan de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken die erop reageerde bij brief van 11 maart 2010.

In dit eindverslag heeft het Rekenhof zijn gemeenschappelijke bevindingen op basis van de zes onderzochte beheersovereenkomsten en uit-

¹ Antwoord van het departement Mobiliteit en Openbare Werken van 9 december 2009 en antwoord van het Agentschap Wegen en Verkeer van 11 december 2009

voeringsrapporteringen toegevoegd, alsook de reactie van de minister-president van 6 mei 2010 hierop.

1.5 Structuur van het verslag

Hoofdstuk 2 van het rapport analyseert het kader waarin de beheersovereenkomst tot stand gekomen is. Hoofdstuk 3 evalueert of de beheersovereenkomst a priori kan leiden tot een degelijke rapportering. Hoofdstuk 4 gaat na of het uitvoeringsverslag betrouwbare informatie bevat en of een beoordeling van de werking en resultaten van het agentschap is gemaakt. Hoofdstuk 5 situeert het uitvoeringsverslag van het agentschap in de integrale beleidsverantwoording aan het Vlaams Parlement. De hoofdstukken 6 en 7 bevatten de algemene conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 8 vat de reactie van de voogdijminister samen. Hoofdstuk 9 tenslotte synthetiseert de gemeenschappelijke bevindingen op basis van de zes onderzochte beheersovereenkomsten en uitvoeringsrapporteringen, alsook de reactie van de minister-president hierop.

De eerste bijlage bevat overzichten van de organisatiedoelstellingen en de uitvoering ervan, samen met een kwaliteitsoordeel van het Rekenhof. De tweede bijlage herneemt het antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken. De derde bijlage herneemt het antwoord van de minister-president op de synthese van de gemeenschappelijke bevindingen.

2 Kader

2.1 Het agentschap en het kaderdecreet bestuurlijk beleid

Positionering in het beleidsdomein

Het Agentschap Wegen en Verkeer maakt deel uit van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. Tijdens de regeerperiode 2004-2009 waren zowel de Vlaamse minister van Openbare Werken, de Vlaamse minister van Mobiliteit als de Vlaamse minister van Havens bevoegd voor dit beleidsdomein. Dat stemde niet overeen met het uitgangspunt van transparantie bij het kaderdecreet bestuurlijk beleid dat een beleidsdomein als geheel aan één minister zou worden toegewezen. Het bemoeilijkte ook enigszins de opmaak en de opvolging van de beheersovereenkomst in de beleidsraad door de invoeging van enkele bijkomende doelstellingen van een tweede minister in de beheersovereenkomst. Voor de regeerperiode 2009-2014 is één minister bevoegd voor het volledige beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken.

Het beleidsdomein omvat een strategische adviesraad, een ministerie - bestaande uit een departement en twee intern verzelfstandigde agentschappen -, één intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid en zeven extern verzelfstandigde agentschappen. Daarnaast zijn er nog een aantal uitvoerende organisatie-entiteiten actief zonder agentschapsvorm. De strategische adviesraad heeft tot taak het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering of de individuele minister(s) te adviseren over strategische beleidsaangelegenheden. Het departement is verantwoordelijk voor de beleidsondersteuning en een beperkt deel van de beleidsuitvoering. De agentschappen staan hoofdzakelijk in voor beleidsuitvoerende taken. Er is geen hiërarchische relatie tussen het hoofd van het departement en de hoofden van de agentschappen.

Vorm en aansturing van het agentschap

Het Agentschap Wegen en Verkeer is een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat, overeenkomstig de principes van het kaderdecreet bestuurlijk beleid:

- het geen eigen, van het Vlaams Gewest afgescheiden, rechtspersoonlijkheid heeft;
- het deel uitmaakt van het ministerie van het beleidsdomein;
- het opgericht is door de Vlaamse Regering;
- het over een bij het kaderdecreet gewaarborgde operationele autonomie beschikt;
- het bestuurd wordt door een hoofd van het agentschap.

De Vlaamse Regering richtte het agentschap op bij besluit van 7 oktober 2005⁽²⁾, overeenkomstig de bovengenoemde principes. Ze heeft het agentschap onder het gezag van één minister geplaatst: de Vlaamse minister van Openbare Werken. Dat is conform de uitgangspunten van het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid waarborgt de intern verzelfstandigde agentschappen operationele autonomie. Die omvat in elk geval de vaststelling van de eigen organisatiestructuur, de organisatie van de operationele processen, de uitvoering van het personeelsbeleid, de aanwending van ter beschikking gestelde middelen en de interne controle in het agentschap. De decreetgever heeft de Vlaamse Regering opgedragen op uniforme wijze voor alle intern verzelfstandigde agentschappen te bepalen hoe zij van haar hiërarchisch gezag gebruik zal maken in het licht van die operationele autonomie⁽³⁾. De Vlaamse Regering heeft daartoe nog geen besluit uitgevaardigd. Zij heeft wel een algemene delegatieregeling voor de intern verzelfstandigde agentschappen uitgewerkt⁽⁴⁾.

Het oprichtingsbesluit van het Agentschap Wegen en Verkeer omvat bepalingen over de taakstelling en de aansturing van het agentschap, de delegatie van beslissingsbevoegdheden en het toezicht.

Bij de intern verzelfstandigde agentschappen die in een maatschappelijk gevoelige omgeving opereren kan de Vlaamse Regering volgens het kaderdecreet bestuurlijk beleid een raadgevend comité oprichten, dat moet toezien op de objectiviteit, evenwichtigheid, sectorale spreiding, enz. van de uitvoeringsgerichte activiteiten. Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.

2.2 Beleidskader van het agentschap

Voor de invulling van zijn opdrachten betreffende de realisatie en het beheer van het wegnnet en de organisatie van het wegverkeer steunt het Agentschap Wegen en Verkeer op de strategische doelstellingen van het ontwerp van Mobiliteitsplan Vlaanderen 2001-2010. De beheersovereenkomst met het agentschap houdt ook rekening met de regeringsverklaring van 22 juli 2004, de prioriteiten voor het mobiliteitsbeleid volgens het regeerakkoord 2004-2009, de beleidsnota Openbare Werken 2004-2009 en enkele beleidslijnen uit de beleidsnota Mobiliteit 2004-2009 die invloed hebben op de taken van het agentschap.

² Besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap Wegen en Verkeer, gewijzigd bij besluit van 14 november 2007.

³ Kaderdecreet bestuurlijk beleid, art. 7.

⁴ Besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid.

De beleidsdoelstellingen uit de beleidsnota Openbare Werken 2004-2009 sluiten aan bij de strategische doelstellingen uit het ontwerp van Mobiliteitsplan Vlaanderen. Bij de opmaak van de beheersovereenkomst is het agentschap uitgegaan van de operationele beleidsdoelstellingen en de beleidsaccenten die de minister had vooropgesteld in de beleidsnota Openbare Werken 2004-2009. De aard van de kernopdrachten van het agentschap en het lange-termijnkader voor de beleidsdoelstellingen maken dat het agentschap zich in belangrijke mate rechtstreeks kan inschakelen in de uitvoering van het beleid.

Buiten de werkingsmiddelen put het Agentschap Wegen en Verkeer beleidskredieten uit de algemene uitgavenbegroting, de begroting van het Vlaams Infrastructuurfonds en het FFEU⁵). Het totaal van de jaarlijkse financiële middelen liep daarmee volgens de beheersovereenkomst in 2008 op tot ongeveer 700 miljoen EUR.

2.3 Beheersovereenkomst

Partijen bij de beheersovereenkomst

De Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur en het hoofd van het agentschap hebben op 25 maart 2008 de beheersovereenkomst ondertekend. De minister heeft de overeenkomst in naam van de Vlaamse Regering gesloten. Zij werd daartoe gelast door de Vlaamse Regering nadat die op 26 oktober 2007 het ontwerp had goedgekeurd.

Duur van de beheersovereenkomst

De beheersovereenkomst startte op 1 januari 2008 en loopt a priori tot 31 december 2010. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid koppelt de duur van een beheersovereenkomst aan de duur van de legislatuur. Hoewel de legislatuur aanving in 2004, startte de beheersovereenkomst echter pas in 2008. Dat is o.m. te wijten aan het feit dat de Vlaamse Regering pas op 24 maart 2006 besliste het beleidsdomein te operationaliseren vanaf 1 april 2006.

In principe loopt een beheersovereenkomst af negen maanden na een legislatuurwissel. Die negen maanden laten de aantredende regering toe de beheersovereenkomst te heronderhandelen. Het decreet van 12 december 2008 heeft echter in een uitzondering voorzien voor de beheersovereenkomsten die ten laatste op 1 januari 2008 in werking traden: zij gelden in principe tot 31 december 2010. De beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer geldt dan ook tot eind 2010. Op die datum zou ook een vernieuwd mobiliteitsplan voor Vlaanderen beschikbaar moeten zijn, dat een belangrijk referentiedocument

⁵ Financieringsfonds voor schuldafbouw en eenmalige investeringsuitgaven.

voor de doelstellingen van de volgende beheersovereenkomst kan vormen⁽⁶⁾.

De beheersovereenkomst werd nog niet gewijzigd.

Voorafgaande parlementaire toets aan de beleidsnota

Zoals het kaderdecreet bestuurlijk beleid dat vereist, heeft de Vlaamse Regering het ontwerp van beheersovereenkomst vóór ondertekening toegestuurd aan het Vlaams Parlement. Dat bood het Vlaams Parlement de mogelijkheid om de overeenstemming te toetsen tussen de beheersovereenkomst en de doelstellingen van de goedgekeurde beleidsnota van de minister. Het Vlaams Parlement heeft het ontwerp van beheersovereenkomst niet besproken⁽⁷⁾.

Structuur van de beheersovereenkomst

De Vlaamse Regering heeft bepaald wat de structuur van een beheersovereenkomst behoort te zijn en ze heeft standaardformuleringen vooropgesteld voor enkele bepalingen die in elke beheersovereenkomst moeten staan⁽⁸⁾. Een minister mocht daarvan niet afwijken zonder zich te verantwoorden tegenover de Vlaamse Regering. De beheersovereenkomst voldoet aan deze voorschriften en bevat geen afwijkende bepalingen.

De beheersovereenkomst is bevattelijk opgesteld en ook ingedeeld volgens de vaste structuur die de Vlaamse Regering vooropstelde. Zij bevat een korte beschrijving van de diverse engagementen en doelstellingen. Voor de verdere concretisering of invulling van de meeste doelstellingen verwijst de beheersovereenkomst naar de jaarlijkse ondernemingsplannen of andere planningsdocumenten.

Het ondernemingsplan 2008 heeft het agentschap pas opgesteld in april 2008, rekening houdend met de prioriteiten uit de beleidsbrief 2007-2008 van de Vlaamse minister van Openbare Werken en met het ontwerp van investeringsprogramma voor 2008. Het ondernemingsplan voor 2009 heeft het agentschap pas in de zomer van 2009 opgesteld.

⁶ Volgens het decreet van 20 maart 2009 betreffende het mobiliteitsbeleid moet tegen eind 2010 een nieuw mobiliteitsplan voor Vlaanderen worden opgemaakt en goedgekeurd.

⁷ De plenaire vergadering heeft op 5 december 2007 wel een voorstel van resolutie verworpen dat de inlassing van een integriteitsclausule in de beheersovereenkomst voorstelde.

⁸ VR/PV/2006/30 – punt 2.

Opvolging en rapportering

Behalve een opvolging tijdens periodieke contacten tussen de minister en het hoofd van het agentschap, wordt de beheersovereenkomst in principe ook opgevolgd langs een specifiek jaarlijks evaluatiegesprek en het ondernemingsplan. Het Agentschap Wegen en Verkeer heeft het ondernemingsplan voor 2008 aan de minister voorgelegd. De minister heeft het ondernemingsplan 2008 niet expliciet goedgekeurd, noch geaigendeerd op de Vlaamse Regering.

Over de uitvoering van de beheersovereenkomst dient het agentschap jaarlijks op 28 februari te rapporteren. Daarbuiten is in de beheersovereenkomst overeengekomen om tegen 1 september een halfjaarrapport op te maken, alsook een eindrapport zes maanden voor het einde van de beheersovereenkomst.

Balanced Scorecard⁽⁹⁾

Sinds 2003 gebruikt het agentschap een balanced scorecard als intern strategisch beleidsinstrument met strategische doelstellingen uit het ontwerp van Mobiliteitsplan Vlaanderen, vertaald in kritische succesfactoren en jaardoelstellingen. Vanaf 2007 heeft het agentschap de balanced scorecard aangevuld met operationele boordtabellen per afdeling en kengetallen over de middelen. Het agentschap rapporteert over de balanced scorecard in een jaarlijks beleidseffectenrapport, dat het aan het jaarlijks uitvoeringsrapport van de beheersovereenkomst moet toevoegen. De doelstellingen uit het ontwerp van Mobiliteitsplan Vlaanderen hebben een tienjarenperspectief en vormen volgens het agentschap een stabiel kader om de eigen prestaties op te volgen.

Bijkomende rapportering

Bij het uitvoeringsrapport 2008 van de beheersovereenkomst heeft het agentschap ook over de uitvoering van het meerjareninvesteringsprogramma gerapporteerd en een externe diagnose van het programamanagement en de werking van het agentschap laten opmaken. Beide documenten geven invulling aan een vraag van het Vlaams Parlement volgens een motie van 5 november 2008⁽¹⁰⁾. Het agentschap maakt ook een jaarverslag op.

⁹ De balanced scorecard (BSC) is een veel gebruikte techniek voor strategisch management en het behalen van langetermijndoelstellingen binnen organisaties. Het idee achter de balanced scorecard is dat een manager niet alleen is af te rekenen op financiële resultaten, maar dat ook andere prestaties worden meegenomen in de jaarlijkse beoordeling.

¹⁰ Stuk 1876 (2008-2009) – nr. 2 van 5 november 2008.

2.4 Conclusies

De relatie tussen het Agentschap Wegen en Verkeer en de bevoegde minister is georganiseerd volgens de basisprincipes van het kaderdecreet bestuurlijk beleid: het agentschap wordt aangestuurd door één toezichthoudend minister en er werd een beheersovereenkomst opgemaakt die in principe een aansturing op afstand mogelijk maakt. De betrokkenheid van verscheidene ministers voor het gehele beleidsdomein tijdens de vorige regeerperiode bemoeilijkte enigszins een vlotte afstemming en opvolging in de beleidsraad. Die betrokkenheid was wel vereist omdat het Agentschap Wegen en Verkeer moest meewerken aan de realisatie van sommige beleidsdoelstellingen van een andere minister.

De beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer houdt rekening met de strategische doelstellingen van het ontwerp van Mobiliteitsplan Vlaanderen uit 2001 en de beleidsnota Openbare Werken 2004-2009. Vóór de opmaak van de beheersovereenkomst volgde het agentschap de doelstellingen uit het ontwerp van Mobiliteitsplan Vlaanderen al intern op in een balanced scorecard.

De beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer is opgemaakt volgens de principes die de Vlaamse Regering heeft vastgelegd. De beheersovereenkomst voorziet ook in een halfjaarlijkse rapportering, periodiek overleg en een specifieke evaluatie.

3 Kwaliteit van de beheersovereenkomst

De beheersovereenkomst is een sturings- en opvolgingsinstrument. De minister kan daarmee op hoofdlijnen en op afstand sturen en opvolgen.

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid stelt dat de beheersovereenkomst de wijze moet concretiseren waarop het agentschap zijn taken moet vervullen, zowel kwalitatief als kwantitatief. Zij moet ook de toekenning van middelen daarvoor preciseren. De decreetgever verplicht daarbij het gebruik van strategische en operationele doelstellingen, beschreven aan de hand van meetbare criteria.

De Vlaamse Regering heeft algemene regels vastgesteld voor de opstelling van een beheersovereenkomst⁽¹¹⁾, de zogenaamde generieke bepalingen. Die regels stellen o.m. een algemeen stramien voorop en reiken standaardformuleringen aan voor bepaalde aspecten die elke beheersovereenkomst moet regelen. Een minister kan daarvan niet afwijken zonder toelichting te verstrekken aan de Vlaamse Regering.

Ook de literatuur gaat ervan uit dat de doelstellingen en de indicatoren die de opvolging moeten mogelijk maken, kwaliteitsvol dienen te zijn. Dat houdt voor de doelstellingen in dat ze o.m. hiërarchisch en SMART⁽¹²⁾ geformuleerd moeten zijn en voor de indicatoren dat ze o.m. welomlijnd gedefinieerd, valide en efficiënt beschikbaar zijn.

In zijn onderzoek ging het Rekenhof na of de beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer aan deze algemene regels voldoet. De resultaten van dat onderzoek zijn ook samengevat in bijlage 1 bij dit verslag. Het Agentschap Wegen en Verkeer meent dat het implementeren van een beheersovereenkomst en uitvoeringsrapportering in zijn werking een leerproces is dat moet worden doorlopen.

3.1 Generieke bepalingen voor horizontaal beleid

Met doelstellingen van het horizontaal beleid bedoelt de Vlaamse Regering de doelstellingen die alle agentschappen moeten nastreven. De Vlaamse Regering heeft daarvoor standaardformuleringen vooropgesteld. De agentschappen moeten ze, waar nodig, concretiseren in specifieke organisatiedoelstellingen, activiteiten, processen en presta-

¹¹ Beslissing van de Vlaamse Regering van 1 september 2006. De Vlaamse Regering heeft de materie nog niet vastgesteld bij reglementair besluit, zoals nochtans aangegeven in het Kaderdecreet bestuurlijk beleid.

¹² In de memorie van toelichting bij het kaderdecreet wordt gesteld dat de doelstellingen SMART (Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch en Tijdsgebonden) geformuleerd dienen te zijn. In de literatuur wordt meestal FABRIC (Focused, Appropriate, Balanced, Robust (=bestendig), Integrated, Cost effective) gebruikt als toets voor de kwaliteit van indicatoren.

ties. Zij moeten het bereiken van deze doelstellingen opvolgen aan de hand van indicatoren, die vooraf een streefwaarde meekregen.

De Vlaamse Regering heeft in de volgende domeinen horizontale doelstellingen bepaald:

- Onderlinge samenwerking
- Kwaliteitsbeleid
- Voorbeeldige werkgever - algemeen
- Correct en aantrekkelijk werkgeverschap voor betrokken werknemers
- Diversiteitsbeleid
- Duurzaam en ethisch verantwoord aankoopbeheer
- Beheersrapportering: personeel en organisatie
- Beheersrapportering: financieel
- Interne controle
- Meting van beleidseffecten

De wijze waarop de horizontale doelstellingen in de beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer zijn verwerkt is samengevat in tabel 1 van de bijlage 1 bij dit verslag.

De beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer bevat in het hoofdstuk *Beleidsmatig en financieel kader* de standaardformuleringen voor elk van de horizontale doelstellingen van de Vlaamse Regering. Voor het diversiteitsbeleid en het duurzaam en ethisch verantwoord aankoopbeheer gebruikte het agentschap een aangepaste tekst. Waar nodig zijn de standaardformuleringen aangevuld met enkele concrete projecten waarmee het agentschap invulling zou geven aan de horizontale doelstellingen.

De beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer bevat nog twee bijkomende engagementen van horizontaal beleid die de Vlaamse Regering niet heeft opgelegd, namelijk *betrouwbaarheid* en *klantgerichtheid*.

De beheersovereenkomst heeft de generieke bepalingen niet verder uitgewerkt in formele organisatiedoelstellingen. Ze bevat voor de horizontale doelstellingen dan ook geen indicatoren of nulmeting. De horizontale doelstellingen voor onderlinge samenwerking en klantgerichtheid zijn wel opgenomen bij de organisatiedoelstellingen voor de interne werking. Omdat de Vlaamse Regering evenmin gestandaardiseerde rapporteringen heeft uitgewerkt voor de diverse horizontale doelstellingen, is een gestructureerde opvolging ervan moeilijk. In het ondernemingsplan 2008 heeft het agentschap voor verscheidene horizontale doelstellingen nog enkele bijkomende projecten vooropgesteld. De minister kan de realisatie van de horizontale doelstellingen door het agentschap daardoor nauwelijks gestructureerd opvolgen langs de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst.

De onderstaande paragrafen gaan dieper in op de generieke bepalingen voor de beheersrapportering personeel en organisatie, de interne con-

trole en de meting van beleidseffecten. De overige generieke bepalingen behoeven geen aanvullende toelichting.

Beheersrapportering personeel en organisatie

De Vlaamse Regering wilde dat het agentschap volgens vooraf afgesproken formaten zou rapporteren over, onder meer, aspecten van zijn personeel- en organisatiebeleid (P&O). Zij heeft die vooraf afgesproken rapporten echter niet vastgesteld. De doelstelling is dus bij gebrek aan uitvoeringsmodaliteiten nauwelijks horizontaal opvolgbaar.

Volgens het departement Bestuurszaken zullen geen gemeenschappelijke rapporteringsformaten en indicatoren meer uitgewerkt worden vooraleer een evaluatie gemaakt is van alle generieke principes van het horizontaal beleid¹³). Wel volgt het departement bepaalde aspecten van het P&O-beleid op aan de hand van de tweejaarlijkse personeelspeiling¹⁴). Het Agentschap Wegen en Verkeer nam deel aan die peiling.

Interne controle

Artikel 33 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid stelt dat de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de extern verzelfstandigde agentschappen instaan voor de interne controle van hun bedrijfsprocessen en activiteiten. De Vlaamse Regering wenste aanvankelijk, in 2006, dat elk agentschap één jaar na de aanvang van zijn beheersovereenkomst zou beschikken over een uitgeschreven, gedocumenteerd systeem van interne controle, dat minstens jaarlijks door het management zou worden geëvalueerd. Dat ambitieniveau heeft de Vlaamse Regering later, in 2007, bijgesteld, omdat het te ambitieus bleek te zijn: elke entiteit diende tegen eind 2008 te beschikken over een stappenplan dat ertoe zou leiden dat de interne controle of organisatiebeheersing tegen eind 2010 maturiteitsniveau 3 zou halen. Dat houdt in dat de beheersmaatregelen moeten aanwezig, gestandaardiseerd, gedocumenteerd en gecommuniceerd zijn en dat zij moeten worden toegepast. Een interne periodieke evaluatie van de organisatiebeheersing is evenwel nog niet vereist.

In de beheersovereenkomst is overeengekomen dat het Agentschap Wegen en Verkeer het eerste ambitieniveau zou nastreven, zoals de Vlaamse Regering in 2006 had vooropgesteld. In het ondernemingsplan 2008 verwijst het agentschap naar het stappenplan, overeenkomstig de aangepaste regeringsbeslissingen van 2007.

¹³ Het departement Bestuurszaken dient het algemene beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling op te volgen.

¹⁴ Die peiling, laatst uitgevoerd in 2008 bij 53 entiteiten van de Vlaamse overheid, handelt over de perceptie van de personeelsleden over de sterktes en zwaktes van de entiteit, het arbeidsklimaat en de beleving van een aantal waarden.

De minister kan het bereiken van deze horizontale doelstelling door het agentschap opvolgen langs de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst. Bovendien is buiten het kader van de beheersovereenkomst nog voorzien in beoordelingen door de Interne Audit van de Vlaamse Administratie.

Metten van beleidseffecten

Het agentschap moet de effecten van het zelf uitgevoerde beleid meten en evalueren, en de minister op regelmatige tijdstippen informeren over de resultaten van de beleidsmeting volgens onderling afgesproken modaliteiten.

Het agentschap komt die verplichting na door de opmaak van een jaarlijks beleidseffectenrapport. Daarin beschrijft het de indicatorwaarden voor de langetermijndoelstellingen die het met de balanced scorecard opvolgt. De indicatoren meten maatschappelijke effecten, klantentevredenheid, interne processen en leer- en groei-ervaringen. De maatschappelijke indicatoren zijn gekoppeld aan de doelstellingen uit het Mobiliteitsplan Vlaanderen 2001-2010. Voor een aantal strategische organisatiedoelstellingen heeft het agentschap ook effectindicatoren gedefinieerd.

3.2 Organisatiedoelstellingen voor interne werking

De beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer bevat nog een aantal doelstellingen voor de interne werking. De meeste daarvan staan los van de horizontale doelstellingen van de Vlaamse overheid, die de generieke bepalingen oplegden. Concreet gaat het om:

1. de kwaliteitsbewaking van de dienstverlening aan individuele klanten
2. de kwaliteitsbewaking van de dienstverlening aan georganiseerde klanten
3. de technische uitrusting van de wegen
4. de bewaking van de efficiënte inzet van middelen
5. de verbetering van de samenwerking met andere beleidssectoren
6. de bewaking van de inzet en de leer- en groeimogelijkheden van het personeel en
7. de kwaliteitsbewaking van de strategie.

Enkele organisatiedoelstellingen voor interne werking zijn weinig specifiek of moeilijk meetbaar geformuleerd, zoals de verbetering van de samenwerking met andere beleidssectoren of de bewaking van de efficiënte inzet van middelen. In tegenstelling tot voor de horizontale doelstellingen, bevat de beheersovereenkomst voor de organisatiedoelstellingen voor interne werking wel indicatoren. Sommige indicatoren kunnen slechts een beperkt aantal aspecten meten van wat die doelstellingen doen uitschijnen.

De beheersovereenkomst zelf bevat evenmin streefwaarden voor de organisatiedoelstellingen voor interne werking. Die zijn wel vastgesteld

in het ondernemingsplan 2008. Niet alle streefwaarden zijn even specifiek. Voor de indicatoren voor de opvolging van verrekeningen en verwijntresten zijn geen concrete streefwaarden bepaald. De minister kan het bereiken van de doelstellingen voor interne werking door het agentschap maar in beperkte mate opvolgen langs de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst.

De controlebevindingen over de organisatiedoelstellingen voor interne werking zijn samengevat in tabel 2 van de bijlage 1 bij dit verslag.

3.3 Organisatiedoelstellingen voor functioneel beleid

De beheersovereenkomst moet de beleidsdoelstellingen met betrekking tot de weginfrastructuur en het mobiliteitsbeleid van het politieke niveau doorvertalen naar doelstellingen van de organisatie (de organisatiedoelstellingen voor functioneel beleid), via vrij abstracte, strategische organisatiedoelstellingen (SOD) naar geconcretiseerde, operationele organisatiedoelstellingen (OOD). Ook het bereiken van deze operationele organisatiedoelstellingen moet worden opgevolgd aan de hand van indicatoren, waarvoor vooraf een norm of streefwaarde is bepaald.

Strategische organisatiedoelstellingen

De beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer heeft *formeel* geen strategische organisatiedoelstellingen bepaald. De organisatiedoelstellingen zijn een doorvertaling van de operationele beleidsdoelstellingen uit de beleidsnota Openbare Werken 2004-2009. De doorvertaling geschiedde langs acht sleutelprojecten, opgesplitst in deelprojecten. De acht sleutelprojecten voor het Agentschap Wegen en Verkeer zijn:

1. Realisatie van een capaciteitsuitbreiding van het hoofdwegennet
2. Optimale benutting van het gewestwegennet
3. Planmatig en duurzaam beheer en onderhoud van de weginfrastructuur
4. Veilige inrichting van de gewestwegen en hun omgeving
5. Vermindering van de hinder bij wegenwerken
6. Realisatie van goed uitgebouwde infrastructuur voor fietsers
7. Maatregelen die de doorstroming van het openbaar vervoer bevorderen
8. Milieuvriendelijke inrichting en beheer van transportinfrastructuur en zijn omgeving

De sleutelprojecten kunnen volgens het Rekenhof worden beschouwd als strategische organisatiedoelstellingen. Ze sluiten nauw aan bij de beleidsdoelstellingen uit de beleidsnota Openbare Werken en het Mobiliteitsplan Vlaanderen. Bereikbaarheid en toegankelijkheid, verkeersveiligheid, verkeersleefbaarheid en ecologische inpassing van de infra-

structuur vormen de centrale thema's voor de diverse doelstellingen op lange, middellange en korte termijn.

De organisatiedoelstellingen voor het functioneel beleid, hun concretisering en hun kwaliteitskenmerken zijn ook samengevat in tabel 3 van de bijlage 1 bij dit verslag.

Operationele organisatiedoelstellingen

De beheersovereenkomst heeft de acht sleutelprojecten of strategische organisatiedoelstellingen geconcretiseerd in 22 deelprojecten of operationele organisatiedoelstellingen. Het geheel van operationele organisatiedoelstellingen sluit aan bij de strategische organisatiedoelstellingen. De operationele organisatiedoelstellingen hebben allemaal betrekking op acties of prestaties die het agentschap zal leveren. Er zijn geen operationele organisatiedoelstellingen geformuleerd die rechtstreeks de terbeschikkingstelling van middelen of het bereiken van effecten betreffen, wat vooralsnog ook niet is vereist.

De meeste organisatiedoelstellingen kan het agentschap autonoom of na overleg met andere agentschappen of lokale overheden realiseren. De realisatie van infrastructuurprojecten blijft uiteraard afhankelijk van het verkrijgen van de vereiste goedkeuringen en vergunningen. Voor het halen van sommige doelstellingen, zoals het realiseren van projecten met alternatieve financiering, de uitbouw van provinciale coördinatiepunten voor wegenwerken en de medewerking aan de uitbouw van het bovenlokaal fietsroutenetwerk, is het agentschap echter sterk afhankelijk van andere overheidsinstanties. In dat opzicht laat de formulering van de doelstelling het agentschap maar een beperkte autonomie over de wijze waarop het de doelstellingen kan bereiken.

Ongeveer de helft van de operationele organisatiedoelstellingen zijn doorgaans goed geformuleerd. De omschrijving van de operationele organisatiedoelstellingen in de tekst van de beheersovereenkomst zelf is echter niet altijd voldoende specifiek, meetbaar of tijdsgebonden. Maar de onderliggende informatie, onder meer uit het ondernemingsplan 2008 en andere afspraken, maken die doelstellingen concreet.

Andere operationele organisatiedoelstellingen zijn weinig specifiek, niet meetbaar en niet tijdsgebonden geformuleerd, zelfs als rekening wordt gehouden met aanvullende informatie uit de indicatoren en de verdere uitwerking in het ondernemingsplan, zoals blijkt uit de onderstaande voorbeelden.

- De operationele organisatiedoelstelling betreffende *het nemen van de nodige "minder hinder maatregelen" bij elk infrastructuurproject* is moeilijk meetbaar, weinig realistisch en niet tijdsgebonden. De mogelijke *minder hinder maatregelen* kunnen per project immers sterk verschillen. Uit het ondernemingsplan 2008 blijft dat het agentschap een vademecum van beste praktijken wilde opmaken. De verdere operationalisering van de doelstelling blijft echter onduidelijk.

- De operationele organisatiedoelstelling betreffende *de uitbouw van provinciale coördinatiepunten voor wegenwerken* is ook onvoldoende specifiek, weinig meetbaar en niet tijdsgebonden geformuleerd. De mate van uitbouw van die provinciale coördinatiepunten is immers niet nader afgesproken, zodat niet duidelijk is hoe en wanneer dat zal worden gerealiseerd. De beoordeling van het doelbereik is dan ook weinig objectiveerbaar.
- De *medewerking aan de uitbouw van een bovenlokaal fietsroutenetwerk* is ook weinig specifiek, niet duidelijk afgesproken en niet tijdsgebonden. Het is niet duidelijk hoeveel fietspaden het agentschap gedurende de looptijd van de beheersovereenkomst moet aanleggen. Het agentschap is daarbij ook afhankelijk van de prioriteiten van de lokale overheden, die ook moeten bijdragen tot de realisatie van het bovenlokaal fietsroutenetwerk.

De volgende operationele organisatiedoelstellingen zijn evenmin SMART geformuleerd en in het ondernemingsplan 2008 niet verder geconcretiseerd⁽¹⁵⁾:

- Meewerken aan de uitvoering van het Limburgplan.
- De innovatieve uitbouw van elektromechanische en telematica-uitrustingen bevorderen.
- Specifieke maatregelen treffen voor doelgroepen zoals motorrijders.

Indicatoren en streefwaarden voor de strategische organisatiedoelstellingen

De beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer bevat per sleutelproject of strategische organisatiedoelstelling een of meer hoofdindicatoren. Die hoofdindicatoren meten soms de directe activiteiten of resultaten van het agentschap, maar soms ook maatschappelijke effecten. Een drietal van die hoofdindicatoren zijn overgenomen of afgeleid uit bestaande indicatoren die het agentschap onder meer ook voor zijn balanced scorecard gebruikt. Die indicatoren zijn dan ook robuuster⁽¹⁶⁾ en efficiënter beschikbaar, bijvoorbeeld het aantal verliesuren op het Vlaamse hoofdwegenet. Uit het ondernemingplan blijkt dat het agentschap met de hoofdindicatoren vooral beleidseffecten wil meten en met de subindicatoren bij de operationele organisatiedoelstellingen de concrete bijdrage van het agentschap aan de beleidsrealisaties wil aangeven.

De beheersovereenkomst zelf heeft geen streefwaarden vastgelegd voor de hoofdindicatoren. De streefwaarden staan alleen in het onder-

¹⁵ Omdat de beleidsbrief 2007-2008 geen specifieke vermelding van een overeenkomstig aandachtspunt inhield, heeft het agentschap deze organisatiedoelstellingen niet opgenomen in het ondernemingsplan 2008.

¹⁶ Met robuustheid wordt een stabiele of uniforme beschikbaarheid van de indicator over de jaren heen bedoeld.

nemingsplan 2008. Door het gebrek aan expliciete goedkeuring van het ondernemingsplan door de minister, zijn de bijhorende doelstellingen louter eenzijdig vooropgestelde betrachtingen van het agentschap.

Indicatoren en streefwaarden voor de operationele organisatiedoelstellingen

De subindicatoren die bij de operationele organisatiedoelstellingen of deelprojecten behoren, heeft het agentschap pas in het ondernemingsplan uitgewerkt. Dat geldt ook voor de bijhorende streefwaarden. De bepaling van de subindicatoren en hun streefwaarden in het ondernemingsplan gaf het agentschap een grotere flexibiliteit. Daardoor zijn er minder garanties op een uitgewerkt en geaccepteerd kader van streefwaarden voor de gehele looptijd van de beheersovereenkomst. De flexibiliteit van het ondernemingsplan kan het aanhouden van dezelfde, precies gedefinieerde indicatoren op langere termijn enigszins ondermijnen.

De realisatie van een viertal operationele organisatiedoelstellingen is rechtstreeks afhankelijk van het bijhorende investeringsprogramma. Die doelstellingen bestaan in de verwezenlijking van specifieke investeringsprogramma's die het agentschap jaarlijks afsprekt met de bevoegde minister. Daardoor ontbreken ook streefwaarden voor de totale looptijd van de beheersovereenkomst. Bovendien hebben de betrokken ministers de investeringsprogramma's voor 2008 pas deels in april en deels in juli 2008 goedgekeurd.

De enkele indicatoren die de beheersovereenkomst overnam uit de balanced scorecard zijn in het agentschap duidelijk gedefinieerd in indicatorenfiches. De nieuwere indicatoren die het agentschap in de beheersovereenkomst of het ondernemingsplan heeft geïntroduceerd, missen vaak een expliciete definitie. Ze zijn grotendeels afhankelijk van de persoonlijke kennis van de medewerkers die de informatie verzamelen. Zo zijn de bepaling van de achterstand in het structureel onderhoud, de operationalisering van de provinciale coördinatiepunten wegenwerken en de resultatencontracten voor visuele netheid weinig expliciet omschreven. Dat bemoeilijkt een consistente of efficiënte meting van de gegevens.

De subindicatoren voor de operationele organisatiedoelstellingen betreffende *de vermindering van de hinder bij wegenwerken* zijn niet erg geschikt. Die indicatoren zijn niet valide en hebben ook minder garanties op robuustheid of kostenefficiëntie.

Voor de meeste indicatoren is er geen nulmeting beschikbaar of is die niet relevant voor de vooropgestelde indicator (bijvoorbeeld uitvoering jaarprogramma). Het Agentschap Wegen en Verkeer onderkent het belang van het opnemen van streefwaarden en nulmetingen in de beheersovereenkomst, evenals van een beschrijving van de meting van de indicatoren.

3.4 Financiële bepalingen

De beheersovereenkomst bevat een financieel meerjarenplan voor het agentschap. Het plan maakt een onderscheid tussen de apparaats- en beleidskredieten waarover het agentschap principieel zal kunnen beschikken. Het meerjarenplan is echter beperkt tot de periode 2007-2009, hoewel de beheersovereenkomst tot eind 2010 loopt.

De meerjarenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap, die bij de algemene uitgavenbegroting 2008 is gevoegd, is niet opgesplitst tot op het niveau van de individuele agentschappen. Daarom is een vergelijking met het meerjarenplan van de beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer niet mogelijk.

In het ondernemingsplan 2008 heeft het agentschap een toelichting gegeven bij de diverse kredieten die het gebruikt. Voor de diverse begrotingsposten heeft het aangegeven voor welke organisatiedoelstellingen het die begrotingsmiddelen inzet. De aangegeven relaties maken het echter niet mogelijk de budgettaire middelen eenduidig aan de diverse organisatiedoelstellingen toe te wijzen. Van een prestatiebegroting of aanzet daartoe is dan ook nog geen sprake.

De realisatie van een viertal doelstellingen is ook afhankelijk van de concrete investeringsprogramma's die de minister goedkeurt. Die programma's wijzen de budgettaire middelen toe aan individuele investeringsprojecten. Hoewel de meeste investeringsprojecten bijdragen tot een concrete doelstelling, maakt het investeringsprogramma geen duidelijke koppeling met de beleidsdoelstellingen of organisatiedoelstellingen. Als een project van het reserveprogramma in de loop van het jaar een investeringsproject moet vervangen, is er geen garantie dat het reserveproject bijdraagt tot dezelfde doelstelling als het oorspronkelijke project. Daardoor kan de uitvoering van het beleid gemakkelijk afwijken van de vooropgestelde doelstellingen.

3.5 Conclusies

De horizontale doelstellingen van de Vlaamse Regering werken slechts beperkt door langs de beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer. Het agentschap heeft wel voor de meeste generieke bepalingen concrete uitvoeringsprojecten vooropgesteld. Het gebrek aan indicatoren en streefwaarden en het gebrek aan eenduidige rapporteringsformaten hypothekeert echter de opvolging.

De beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer omvat een gestructureerd en beheersbaar aantal strategische organisatiedoelstellingen. De strategische organisatiedoelstellingen voor het functioneel beleid zijn vertaald in operationele doelstellingen of deelprojecten en sluiten nauw aan bij de operationele beleidsdoelstellingen uit de beleidsnota Openbare Werken 2004-2009. Een gedeelte van de organisatiedoelstellingen is echter onvoldoende specifiek of meetbaar geformuleerd. De organisatiedoelstellingen bevatten nagenoeg nooit een duidelijke tijdsaanduiding.

De beheersovereenkomst stelt voor alle organisatiedoelstellingen ook indicatoren voorop. De indicatoren die niet steunen op de bestaande meetfactoren uit de balanced scorecard zijn vaak minder geschikt om de betrokken organisatiedoelstelling op te volgen. Die indicatoren heeft het agentschap ook niet expliciet gedefinieerd om een consistente en efficiënte meting ervan mogelijk te maken. Dat bemoeilijkt een doeltreffende opvolging van een aantal organisatiedoelstellingen.

De beheersovereenkomst heeft geen streefwaarden voor de organisatiedoelstellingen vastgelegd. Bijna alle operationele organisatiedoelstellingen heeft het agentschap nader geconcretiseerd in het ondernemingsplan 2008. Omdat het ondernemingsplan geen uitdrukkelijke goedkeuring van de minister heeft, zijn de streefwaarden voor een aantal organisatiedoelstellingen louter eenzijdige engagementen van het agentschap.

Bij de beheersovereenkomst is een indicatieve meerjarenbegroting gevoegd. Die meerjarenbegroting, noch de diverse investeringsprogramma's bevatten een eenduidige koppeling met de organisatiedoelstellingen.

4 Uitvoeringsrapportering

De wijze waarop de agentschappen moeten rapporteren, is maar in beperkte mate geregeld. Het kaderdecreet stelt alleen dat het agentschap jaarlijks voor 31 maart van het volgende jaar over de uitvoering van de beheersovereenkomst moet rapporteren aan de Vlaamse Regering op grond van beleids- en beheersrelevante indicatoren en kengetallen. Aanvullend legt de handleiding¹⁷ een timing vast voor het jaarlijks uitvoeringsrapport over de beheersovereenkomst:

- Opmaak van een ontwerp van jaarrapport tegen eind februari door het agentschap.
- Bespreking van het ontwerp van jaarrapport tussen het agentschap en de functioneel bevoegde minister in de loop van de maand maart.
- Mededeling aan de Vlaamse Regering van het door de functioneel bevoegde minister geïmplementeerde jaarrapport (voor 31 maart).

Volgens de handleiding is het de ultieme bedoeling te komen tot de zogenaamde STAP-rapportering, beschreven in de visienota beheersovereenkomsten van 22 maart 2003, waarbij gerapporteerd moet worden over de uitvoering van de strategie (S), de toekomstverwachtingen (T) en de actieplannen (AP). Vooralsnog is het rapporteringsjabloon beperkt tot de essentie: een opsomming van de organisatiedoelstellingen van het agentschap met de daarvoor gerealiseerde processen en prestaties, en de financiële kerngegevens. De agentschappen moeten de rapportering over het verleden (2008) kaderen in een tijdsevolutie: zij moeten ook de verwachte waarden voor het lopende (2009) en het komende jaar (2010) vermelden. De rapportering moet rechtstreeks verwijzen naar de beheersovereenkomst. Dat wil zeggen dat zij moet steunen op de doelstellingen en indicatoren uit de beheersovereenkomst.

De beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer bevat de volgende aanvullende bepalingen:

- Het beleidseffectenrapport en het gebruik van de toegekende delegaties vormen een bijkomend onderdeel van het jaarlijkse rapport.
- Het agentschap legt jaarlijks tegen 1 september ook een semesterieel rapport voor aan de Vlaamse Regering.
- De onderwerpen voor het tussentijds overleg en het jaarlijks evaluatiegesprek zijn ook vastgelegd in de beheersovereenkomst.

¹⁷ Bijlage bij nota aan de Vlaamse Regering VR/2006/20.07/DOC.0919.

4.1 Rapporteringscyclus en -formaat

Rapporteringcyclus

Het Agentschap Wegen en Verkeer heeft in 2008 geen semesterieel rapport opgemaakt wegens de laattijdige opmaak van het ondernemingsplan 2008.

Op 24 april 2009, later dan afgesproken, heeft het agentschap het uitvoeringsrapport over 2008 aan de minister bezorgd. Het departement Mobiliteit en Openbare Werken heeft de uitvoeringsrapportering echter niet ontvangen. Het jaarlijkse evaluatiegesprek tussen het agentschap en de minister over de uitvoering van de beheersovereenkomst heeft niet plaatsgevonden. De minister heeft de uitvoeringsrapportering niet formeel meegedeeld aan de Vlaamse Regering.

Wel hebben het kabinet van de minister en het agentschap in de loop van het jaar om de twee weken de vorderingen en prestaties van het agentschap informeel besproken. Daarbij kwamen zowel individuele dossiers als een aantal organisatiedoelstellingen van het agentschap ter sprake. Tijdens dat overleg rapporteerde het hoofd van het agentschap op gedetailleerde wijze aan de minister over de stand van zaken van de investering- en onderhoudsprogramma's.

Rapporteringsformaat

De uitvoeringsrapportering 2008 geeft op overzichtelijke en beknopte wijze een overzicht van de mate van realisatie van de doelstellingen uit de beheersovereenkomsten. Bij iedere organisatiedoelstelling vermeldt het de indicator en streefwaarde uit het ondernemingsplan 2008 en geeft het een korte beschrijving van de realisaties 2008. Een systematische projectie van de verwachte resultaten voor 2009 heeft het agentschap niet gemaakt. Het heeft zijn ondernemingsplan voor 2009 pas in juli 2009 opgemaakt. Het uitvoeringsrapport 2008 gaat ook niet in op de engagementen van de Vlaamse Regering, hoewel dat in de beheersovereenkomst was afgesproken.

Als bijlage bij het uitvoeringsrapport 2008 heeft het agentschap aan de minister ook voorgelegd: een evaluatie van de uitvoering van het investeringsprogramma 2008 en een diagnoserapport over de algemene werking van het agentschap en over de uitvoering van het meerjarenprogramma voor de wegen. Het Vlaams Parlement had dat diagnoserapport gevraagd in zijn motie van 5 november 2008¹⁸).

¹⁸ Stuk 1876 (2008-2009) – nr.2.

Bij de uitvoeringsrapportering 2008 hoort ook het beleidseffectenrapport 2008, dat evenwel eind september 2009 nog niet beschikbaar was¹⁹. Het beleidseffectenrapport 2007 geeft de resultaten weer voor de balanced scorecard en de interne jaardoelstellingen die het agentschap daarbij had vooropgesteld. Het beleidseffectenrapport 2007 is transparant en sluit nauw aan bij het formaat van STAP-rapportering dat de Vlaamse Regering voor beheersovereenkomsten beoogt. Het plaatst de resultaten in een tijdsperspectief, vermeldt belangrijke omgevingsfactoren en bevat aandachtspunten voor het volgende jaar.

4.2 Rapportering uitvoering horizontaal beleid

Zoals in 3.1 vermeld, heeft de beheersovereenkomst voor de horizontale doelstellingen een aantal projecten gedefinieerd. Het agentschap heeft daarvoor echter geen concrete indicatoren of nulmetingen.

Voor elk van de generiek vastgestelde horizontale doelstellingen vermeldt het agentschap in het uitvoeringsrapport beknopt het belangrijkste resultaat voor het jaar 2008, zonder daarbij consistent het verband te leggen met de vooropgestelde projecten. De beschrijving van het resultaat is soms vaag of bevat verwijzingen naar acties voor het jaar 2009. Voor sommige horizontale doelstellingen verwijst het agentschap wel naar de resultaten voor de in de beheersovereenkomst opgesomde projecten die de doelstellingen zouden moeten concretiseren. Voor kwaliteitsbeleid, diversiteitsbeleid en duurzaam aankoopbeleid vermeldt de uitvoeringsrapportering alleen de resultaten van één van de in de beheersovereenkomst vermelde projecten. Voor de overige horizontale doelstellingen geeft de uitvoeringsrapportering geen informatie over de concrete projecten die de beheersovereenkomst of het ondernemingsplan 2008 daarvoor vooropstelden. Daardoor kunnen de afspraken over de uitvoering van het beleid onvoldoende worden opgevolgd.

Aangezien de in het vooruitzicht gestelde gemeenschappelijke rapporteringsformaten voor bepaalde aspecten van het personeels- en organisatiebeleid en de financiële toestand van het agentschap niet werden ontwikkeld, heeft het agentschap in het uitvoeringsrapport alleen de realisaties voor sommige projecten rond werkgeverschap summier opgesomd en de vastleggingspercentages van de begrotingskredieten globaal vermeld.

Deze rapportering volstaat niet voor een volwaardige opvolging van deze aspecten. De beknopte omschrijving van de resultaten maakt het niet mogelijk te bepalen in welke mate het agentschap de horizontale doelstellingen heeft bereikt. De resultaten zijn ook samengevat in tabel 1 van de bijlage 1 bij dit verslag.

¹⁹ Het agentschap maakt een beleidseffectenrapport op over de jaren 2008 en 2009 samen.

Beheersrapportering personeel en organisatie

Over de beheersrapportering betreffende personeel en organisatie bevat het uitvoeringsrapport 2008 geen specifieke informatie. Het jaarverslag 2008 bevat enige informatie over de personeelsbezetting. De overige rapportering bleef uitsluitend intern.

Interne controle

Het agentschap verklaart in zijn rapportering dat het beschikt over een stappenplan om voor zijn interne controle of organisatiebeheersing tegen eind 2010 maturiteitsniveau 3 te halen.

Het uitvoeringsrapport 2008 van de beheersovereenkomst verwijst naar de realisaties van de betrokken jaardoelstelling 2008 uit de balanced scorecard. Verder vermeldt het de geplande acties voor 2009 en 2010 tot verdere uitbouw van de organisatiebeheersing. De Interne Audit van de Vlaamse Administratie heeft de organisatiebeheersing van het agentschap al in 2007 beoordeeld. In 2009 vond een nieuwe beoordeling plaats. Daaruit bleek dat de organisatiebeheersing binnen het agentschap is geëvolueerd van een ad hoc-basis naar een gestructureerde aanzet tot organisatiebeheersing.

4.3 Rapportering uitvoering organisatiedoelstellingen voor interne werking

De beheersovereenkomst definieerde een zevental organisatiedoelstellingen voor de interne werking van het agentschap. Het ondernemingsplan 2008 legde streefwaarden voor de indicatoren vast.

De uitvoeringsrapportering 2008 vermeldt voor elke indicator van de betrokken organisatiedoelstellingen de resultaten of behaalde waarden voor het jaar 2008 (zie ook tabel 2 van de bijlage 1 bij dit verslag). Alleen voor de indicator voor de invullingsgraad van de kennisdatabank van het agentschap zijn geen gegevens beschikbaar.

Voor de doelstelling betreffende de aanpassing van de technische uitrusting van de wegen, de verbetering van de samenwerking en de bewaking van de strategie, verwijst het uitvoeringsrapport naar andere documenten waaruit de realisaties voor het jaar 2008 moeten blijken.

Voor de verrekeningen en verwijlintresten als indicator voor *de bewaking van de efficiënte inzet van middelen* vermelden het uitvoeringsrapport en de bijhorende evaluatie van het investeringsprogramma minder concrete cijfers dan de omschrijving van de indicator liet verwachten. De uitvoeringsrapportering vermeldt niet het aantal dossiers met relatief grote verrekeningen en het aantal laattijdige verrekeningen, zoals aangegeven in de indicator. Daardoor geeft de uitvoeringsrapportering minder inzicht in de mate van realisatie van die organisatiedoelstelling.

Voor de overige doelstellingen voor interne werking blijkt uit de uitvoeringsrapportering wel duidelijk of de streefwaarden voor de indicatoren van de doelstellingen zijn bereikt.

4.4 Rapportering uitvoering organisatiedoelstellingen voor functioneel beleid

De uitvoeringsrapportering 2008 geeft de resultaten voor de hoofdindicatoren weer voor elk van de strategische organisatiedoelstellingen (zie ook tabel 3 in bijlage 1 bij dit verslag). In het uitvoeringsrapport geeft het Agentschap Wegen en Verkeer ook voor elk deelproject of operationele organisatiedoelstelling zeer beknopt het resultaat voor 2008 weer aan de hand van de subindicatoren en streefwaarden uit het ondernemingsplan 2008. De drie deelprojecten uit de beheersovereenkomst die het agentschap niet in het ondernemingsplan 2008 had uitgewerkt, komen evenmin in de uitvoeringsrapportering over 2008 aan bod.

Voor de kwantitatieve indicatoren vormt de beknoptheid van de uitvoeringsrapportering op zich geen probleem voor de mededeling van de feitelijke resultaten. Voor een aantal doelstellingen met kwalitatieve indicatoren zijn de resultaten in de uitvoeringsrapportering ook helder weergegeven. Dat geldt zeker voor de organisatiedoelstellingen betreffende de realisatie van een capaciteitsuitbreiding en het planmatig en duurzaam beheer en onderhoud van het wegennet. De resultaten voor de deelprojecten betreffende het adequaat incidentmanagement zijn echter te vaag weergegeven om voldoende inzicht te geven in het bereiken van de doelstelling. De beknoptheid van de gegevens en een aantal verwijzingen naar andere documenten maken het uitvoeringsrapport 2008 ondanks de overzichtelijke structuur moeilijk bruikbaar en leesbaar als zelfstandig document.

De uitvoeringsinformatie over de vermindering van de hinder bij wegenwerken is niet gerelateerd aan de vooropgestelde indicatoren. Zoals in punt 3.3 van dit verslag al werd gesteld, waren die indicatoren ook minder geschikt. De mate van doelbereik blijkt daardoor niet duidelijk uit het uitvoeringsrapport: de mate waarin minder hinder maatregelen zijn toegepast blijkt niet uit de rapportage. Ook voor de realisatie van het bovenlokaal fietsroutenetwerk is de uitvoeringsinformatie niet gerelateerd aan de hoofdindicator: in plaats van de uitbreiding van het bovenlokaal functioneel fietsroutenetwerk te vermelden, geeft het uitvoeringsrapport alleen de totale lengte van alle fietspaden die het agentschap beheert.

Voor enkele andere indicatoren zijn geen recente meetgegevens beschikbaar. Het uitvoeringsrapport vermeldt het aantal verkeersdoden voor het jaar 2006. Voor de operationele organisatiedoelstelling betreffende de winterdienst heeft het agentschap voor 2008 geen meting voor de indicator uitgevoerd.

In enkele gevallen is de informatie in de uitvoeringsrapportering gunstig voorgesteld. Volgens het ondernemingsplan zouden in 2008 al contracten zijn gesloten voor drie van de acht tegen 2010 aan te besteden *missing links*, namelijk de Oosterweelverbinding, het project in Jabbeke en

de noordelijke ontsluiting van Zaventem. Het eerstgenoemde project valt buiten het takenpakket van het Agentschap Wegen en Verkeer. De twee andere projecten waren al vóór 2008 aanbesteed. Het agentschap heeft in 2008 wel één bijkomende missing link volledig kunnen aanbesteden, namelijk de aanpassing van de verkeerswisselaar in Lummen. Het agentschap geeft de realisaties doorgaans weer aan het hand van het op de begroting vastgelegde budget. De uitvoering van de betrokken infrastructuurprojecten op het terrein moet dan nog starten.

4.5 Kwaliteitsbewaking op uitvoeringsrapport door agentschap

Het agentschap haalt de gegevens voor zijn uitvoeringsrapport deels uit bestaande meet- en registratiesystemen. Het gebruikt Historia (het dossieropvolgingssysteem voor infrastructuurprojecten) en Orafin (het financieel systeem) voor zijn dagelijkse werking. Deze basissystemen zijn geschikt voor de gegevensopvolging en zijn gedeeltelijk gedocumenteerd. De rapporten over de geprogrammeerde infrastructuurprojecten en de uitgevoerde infrastructuurprojecten hebben echter niet altijd een vergelijkbaar formaat, wat de opvolging van de investeringsprogramma's en de efficiëntiebewaking bemoeilijkt.

Daarbuiten gebruikt het agentschap enkele toepassingen om, onder meer, de meetfactoren uit de balanced scorecard op te volgen. Nog een ander deel van de informatie verzamelt het ad hoc.

Het agentschap geeft in zijn uitvoeringsrapportering nauwelijks de bron en meetwijze van de gegevens aan. Voor enkele realisaties verwijst de uitvoeringsrapportering naar andere documenten, die de resultaten meer concreet beschrijven. De gegevens die worden ontleend uit de balanced scorecard, zijn nauwkeurig vastgelegd. De meetwijze van de meeste uitvoeringsgegevens heeft het agentschap echter nog niet gedocumenteerd. De gegevensverzameling steunt in hoofdzaak op een kleine vaste groep medewerkers, die op grond van hun persoonlijke kennis en ervaring de juistheid en consistentie van de gegevensverzameling moeten garanderen.

Het kwaliteitsbewakingsproces (de interne controle) voor de uitvoeringsrapportering is onvoldoende gedocumenteerd. Voor de toepassing van de balanced scorecard is in het agentschap wel een werkgroep actief, die, onder meer, de kwaliteit van de meetresultaten op hoofdlijnen helpt bewaken. Die beperkte controle bracht geen ernstige problemen aan het licht.

4.6 Opvolging door het agentschap

Het agentschap volgt de uitvoering van de beheersovereenkomst intern op de volgende wijze op:

- De directieraad van het agentschap volgt systematisch de stand van uitvoering op van de investeringsprogramma's en enkele kengetallen op afdelingsniveau.

- De directieraad besprak de uitvoeringsrapportering 2008 samen met het externe diagnoserapport over de werking van het agentschap. Uit die bespreking vloeide echter niet onmiddellijk een zelfevaluatie voort. De meerderheid van de indicatoren uit de beheersovereenkomst krijgt geen formele tussentijdse opvolging.
- Het beleidseffectenrapport met de resultaten voor de balanced scorecard, dat deels overlapt met de uitvoeringsrapportering van de beheersovereenkomst, bevatte voor het jaar 2007 een expliciete evaluatie van de resultaten en effecten, alsook aanbevelingen voor de toekomstige interne jaardoelstellingen van het agentschap.

Het beknopte uitvoeringsrapport vermeldt geen conclusies bij de resultaten voor de verschillende doelstellingen. Uitzonderlijk verwijst het naar omgevingsfactoren ter verantwoording van een niet-bereikte doelstelling. Een analyse van de bereikte resultaten met een terugkoppeling naar de interne werking en de inzet van middelen heeft het agentschap voor 2008 niet gemaakt. De beperkte omschrijvingen van sommige doelstellingen en indicatoren maken een nauwkeurige analyse ook niet eenvoudig. Het agentschap stelt wel dat het een dergelijke analyse in de volgende jaren nastreeft, mede met het oog op bijsturing van zijn werking, indicatoren en doelstellingen in volgende ondernemingsplannen.

Het laatsttijdig beschikbare ondernemingsplan voor 2009 houdt min of meer rekening met de realisaties 2008. De organisatiedoelstellingen zijn in het ondernemingsplan ongewijzigd gebleven, maar de streefwaarden en enkele aanvullende projecten voor 2009 werden ingevuld. Het Rekenhof kon niet nagaan of de bespreking van de uitvoeringsrapportering 2008 in de directieraad of eventuele andere informele besprekingen aanleiding hebben gegeven tot een bijsturing van de interne werking of een aanpassing van de organisatiedoelstellingen of de bijhorende streefwaarden voor het jaar 2010 volgens eenzelfde systematiek als die welke het agentschap voor de balanced scorecard toepast.

4.7 Evaluaties door derden

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid en zijn voorbereidende stukken geven aan dat verscheidene instanties de uitvoering van de beheersovereenkomst dienen op te volgen.

Departement

Volgens de voorbereidende werken bij het kaderdecreet bestuurlijk beleid moeten de verzelfstandigde agentschappen de uitvoering opvolgen van de opdrachten die ze toevertrouwd kregen, en moeten zij de resultaten van deze opvolging doorgeven aan het departement. Het departement heeft in essentie tot taak de minister te ondersteunen bij de uitwerking van zijn beleid (beleidsvoorbereidende en beleidsevaluerende opdracht) en de beleidsuitvoering aan te sturen en op te volgen. De departementen voeren ook evaluaties op het niveau van het beleidsdomein of beleidsveld uit ten behoeve van de minister, met het oog op een eventu-

ele bijsturing van het beleid of de aansturing van de verzelfstandigde agentschappen.

Het onderzoek wees uit dat het Agentschap Wegen en Verkeer zijn uitvoeringsrapportering niet aan het departement Mobiliteit en Openbare Werken heeft bezorgd. Het agentschap engageert zich het departement in de toekomst wel te informeren. Het departement was enkel in beperkte mate betrokken bij de totstandkoming van de beheersovereenkomst. Over de uitvoering van de beheersovereenkomst heeft het departement noch op eigen initiatief, noch op vraag van de minister, enige analyse of beoordeling gemaakt.

Managementcomité en beleidsraad

De departementen en de verzelfstandigde agentschappen moeten ervoor zorgen de minister terdege te informeren over de resultaten van het monitoring- en opvolgingsproces. De beleidsraad, waarvan de ministers en het topmanagement van het departement en de agentschappen deel uitmaken, dient te overleggen in welke mate die resultaten aanleiding geven tot bijsturingen. Het managementcomité moet vooral werken als integrator van beleidsondersteuning en beleidsuitvoering op ambtelijk niveau⁽²⁰⁾.

De Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid zag het als een van de essentiële doorbraken in het domein van gezonde politiek-ambtelijke verhoudingen, dat de beleidsraad elk jaar in zijn verslag een evaluatie opneemt van de uitvoering van de beheersovereenkomsten met agentschappen en van de managementovereenkomsten met departementen, met een appreciatie van hun zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid⁽²¹⁾.

Uit het onderzoek bleek echter dat de beleidsraad of het managementcomité de uitvoeringsrapportering van het Agentschap Wegen en Verkeer niet besproken hebben. Het managementcomité van het beleidsdomein heeft de stand van zaken bij de totstandkoming van de beheersovereenkomsten opgevolgd. Het managementcomité of de beleidsraad hebben de uitvoering van de beheersovereenkomsten echter niet opgevolgd, hoewel het huishoudelijk reglement dat expliciet als een taak van de beleidsraad vermeldt. Ook de tussentijdse verslaggeving aan de beleidsraad over de opvolging van de beleidsuitvoering door het hoofd van het agentschap, bleef in de praktijk zeer beperkt.

²⁰ Memorie van toelichting bij het ontwerp van het kaderdecreet bestuurlijk beleid (Stuk 1612 (2002-2003) – Nr. 1).

²¹ *Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen*, Tussentijdse conclusies van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, 8 december 2008.

4.8 Opvolging door de minister

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid gaat ervan uit dat de rol van de kabinetten zich 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 de politieke afweging van beleidsvoorstellen die de administratie aanlevert⁽²²⁾.

Het kabinet van de Vlaamse minister bevoegd voor Openbare Werken (2004-2009) volgde de uitvoering van de beheersovereenkomst niet op langs het periodiek overleg dat de beheersovereenkomst beoogde. Indirect was er wel enige opvolging tijdens het tweewekelijkse, informele overleg met het hoofd van het agentschap. Op dat informele overleg werden de status van een aantal individuele dossiers, enkele specifieke doelstellingen en de realisatie van het investeringsprogramma opgevolgd. Het kabinet (2004-2009) heeft kennis genomen van het uitvoeringsrapport 2008 van de beheersovereenkomst dat het Agentschap Wegen en Verkeer heeft opgemaakt. Het beschouwde het uitvoeringsrapport als een statusrapportering voor de minister en het Vlaams Parlement. Onder meer door de beknoptheid van de uitvoeringsrapportering, vond het kabinet het weinig bruikbaar om de realisaties van het agentschap op te volgen of het agentschap aan te sturen.

Het voordeel van een beheersovereenkomst is de formele vastlegging van een aantal doelstellingen en afspraken en de rapportering daarover. Het instrument is volgens het kabinet echter nog te weinig ontwikkeld om als volwaardig aansturingsinstrument te gebruiken. Los van de afspraken in de beheersovereenkomst, tracht het kabinet van de minister het agentschap aan te sturen aan de hand van de persoonlijke doelstellingen van het hoofd van het agentschap.

Het kabinet (2004-2009) heeft de uitvoering van de beheersovereenkomst over het jaar 2008 in zijn geheel niet ten gronde geëvalueerd. Het kabinet van de aftredende minister vond dat een taak voor de nieuw aantredende minister.

4.9 Conclusies

Het Agentschap Wegen en Verkeer heeft het uitvoeringsrapport over 2008 later dan afgesproken aan de minister bezorgd. Het heeft het uitvoeringsrapport niet aan het departement Mobiliteit en Openbare Werken bezorgd. Evenmin heeft het de afgesproken halfjaarlijkse rapportering opgemaakt.

De uitvoeringsrapportering 2008 van het agentschap is erg beknopt, maar bevat voor elke organisatiedoelstelling die het ondernemingsplan 2008 hernam, een samenvatting van de realisaties en een vermelding

²² Memorie van toelichting bij het ontwerp van het kaderdecreet bestuurlijk beleid (Stuk 1612 (2002-2003) – Nr. 1).

van de resultaten per indicator of een verwijzing naar andere rapporten. Voor de horizontale doelstellingen die geen indicatoren kregen, geeft het uitvoeringsrapport een summiere en niet altijd relevante beschrijving van de resultaten. De kwaliteit van de uitvoeringsinformatie over de organisatiedoelstellingen voor de interne werking en voor het functioneel beleid is laag voor de organisatiedoelstellingen waarvoor geen geschikte indicatoren zijn uitgewerkt. Doelstellingen met beproefde indicatoren gaven wel aanleiding tot toetsbare uitvoeringsinformatie.

Het agentschap bewaakt op fragmentarische wijze de kwaliteit van de uitvoeringsinformatie. De meeste meetfactoren die het overnam uit de balanced scorecard, zijn vrij nauwkeurig gedefinieerd en kunnen meestal terugvallen op geïnformatiseerde meetsystemen. Andere elementen van de uitvoeringsrapportering steunen alleen op niet geformaliseerde en persoonsgebonden berekeningen of beoordelingen.

Het agentschap volgt periodiek de voortgang en uitvoering van de investeringsprogramma's op. De indicatoren uit de beheersovereenkomst volgt het agentschap alleen jaarlijks op. Een zelfevaluatie met terugkoppeling naar de ingezette financiële middelen heeft het agentschap nog niet gemaakt. Met toepassing van een motie van het Vlaams Parlement zijn bij het uitvoeringsrapport 2008 van de beheersovereenkomst wel een beknopte evaluatie van het gerealiseerde investeringsprogramma en een externe diagnose van de werking van het agentschap gevoegd.

Het departement Mobiliteit en Openbare Werken, noch de beleidsraad of het managementcomité van het beleidsdomein hebben het uitvoeringsrapport 2008 van de beheersovereenkomst ontvangen. Zij hebben de uitvoering dan ook niet geëvalueerd. Het voorziene evaluatiegesprek tussen de minister en het agentschap heeft evenmin plaatsgehad. Het kabinet van de minister volgde de uitvoering van het investeringsprogramma en enkele individuele organisatiedoelstellingen op tijdens periodiek informeel overleg. Werken met een beheersovereenkomst is nog onvoldoende ingeburgerd bij de contracterende partijen voor een geïntegreerde aansturing op afstand.

5 Integrale beleidsverantwoording

De Vlaamse Regering en de ministers moeten het Vlaams Parlement jaarlijks informeren over de activiteiten van de agentschappen en de uitvoering van de beheersovereenkomsten⁽²³⁾, alsook over de uitvoering van hun beleid. De ministers maken voor hun beleidsverantwoording vooral gebruik van de jaarlijkse beleidsbrief: die geeft een overzicht van de uitvoering van de begroting tijdens het lopende begrotingsjaar en een prognose over de beleidsinvulling tijdens het volgende begrotingsjaar.

Aangezien de agentschappen belast zijn met beleidsuitvoerende taken, mag een zekere samenhang worden verwacht tussen de rapporteringen door en over de agentschappen over de beheersovereenkomsten, en de beleidsverantwoording over de beleidsdoelstellingen door de minister.

In zijn onderzoek ging het Rekenhof na hoe het departement de beleidsdoelstellingen en -effecten waaraan het agentschap moet meewerken, opvolgt. Tevens ging het na hoe het Parlement daarover, alsook over de activiteiten van de agentschappen, is geïnformeerd en of die beheers- en beleidsrapporteringen samenhangend en geïntegreerd zijn.

5.1 Opvolging realisatie beleidsdoelstellingen

De beleidsdoelstellingen uit de beleidsnota Openbare Werken 2004-2009 vormden het uitgangspunt voor de functionele organisatiedoelstellingen van het Agentschap Wegen en Verkeer. De activiteiten van het agentschap en de uitvoering van de functionele organisatiedoelstellingen uit de beheersovereenkomst moeten dan ook een belangrijke bijdrage leveren tot de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de minister. De minister moet verantwoording geven over de uitvoering van de beleidsdoelstellingen uit het regeerakkoord en de beleidsnota.

Realisaties van de beleidsdoelstellingen

Het departement Mobiliteit en Openbare Werken beschikt niet over een overzicht van de realisaties van de beleidsdoelstellingen eind 2008. Een benaderend beeld van de belangrijkste realisaties van de beleidsdoelstellingen stond wel in de beleidsbrief Openbare Werken 2008-2009. In het najaar van 2008 heeft het departement de opmaak van de beleidsbrief gecoördineerd. Daarvoor heeft het een werkgroep opgericht en tekstbijdragen gevraagd aan de beleidsafdelingen van het eigen departement en aan de betrokken agentschappen. Buiten de opmaak van de beleidsbrief en een rapportering over het Mobiliteitsplan Vlaanderen, heeft het departement intern geen gestructureerde opvolging van de beleidsdoelstellingen georganiseerd. Het departement Mobiliteit en

²³ Kaderdecreet bestuurlijk beleid, artikel 36, §2.

Openbare Werken laat wel een mobiliteitsmonitoringsysteem ontwikkelen voor de opvolging, aan de hand van indicatoren, van de doelstellingen van het Mobiliteitsplan Vlaanderen, dit in toepassing van het decreet van 20 maart 2009 betreffende het mobiliteitsbeleid.

Beleidseffecten

Het Agentschap Wegen en Verkeer maakt jaarlijks een beleidseffectenrapport op met een aantal effectindicatoren. Daarmee geeft het tegelijk uitvoering aan de generieke bepaling uit de beheersovereenkomst dat het de effecten van het zelf uitgevoerde beleid moet meten. Het heeft de informatie aan de minister, maar niet aan het departement bezorgd.

De informatie over de beleidseffecten is in essentie beschikbaar voor de strategische beleidsdoelstellingen middels enkele effectindicatoren die bij het Agentschap Wegen en Verkeer, sommige afdelingen van het departement Mobiliteit en Openbare Werken of de studiedienst van de Vlaamse Regering beschikbaar of in ontwikkeling zijn, bijvoorbeeld:

- Voor de opvolging van de vrijwaring van de bereikbaarheid van Vlaanderen wordt het aantal verliesuren op het hoofdwegennet gemeten.
- Voor de opvolging van de verkeersveiligheid wordt het aantal ongevallen met doden en zwaargewonden gemeten.
- Voor de opvolging van de verkeersleefbaarheid werden recent geluidsbelastingkaarten ontwikkeld.

Het agentschap heeft een aantal van zijn strategische organisatiedoelstellingen voorzien van effectindicatoren.

Voor een beperkt aantal beleidsdoelstellingen is informatie beschikbaar over de beleidseffecten. Daarvoor waren al eerder, los van de beheersovereenkomst beleidseffectindicatoren uitgewerkt, zoals voor de gebruiksgraad van voertuigen of het aantal verkeersslachtoffers. Het departement werkt volgens de minister tegen eind 2010 een leidraad van beleidsinformatie en beleidseffectindicatoren uit.

5.2 Informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement

Activiteiten van agentschap en uitvoering beheersovereenkomst

Over de activiteiten van het agentschap en de uitvoering van de beheersovereenkomst tijdens het jaar 2008 ontving het Vlaams Parlement geen afzonderlijk verantwoordingsdocument dat voldeed aan de rapporteringverplichting van artikel 36, §2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. De Vlaamse Regering of de bevoegde minister hebben geen initiatief genomen om aan de nieuwe informatieverplichting te voldoen.

De beoogde informatie zou volgens de memorie van toelichting bij het kaderdecreet bestuurlijk beleid in de praktijk in het jaarverslag van het

agentschap moeten staan. Het agentschap heeft inderdaad een jaarverslag over 2008 opgemaakt. Het publiceerde dat jaarverslag in juli 2009. Het staat ook op de website van het agentschap (wegen.vlaanderen.be). Het jaarverslag 2008 werd echter niet ingediend bij het Vlaams Parlement; het werd wel aan enkele individuele parlementsleden toegestuurd.

Het jaarverslag 2008 van het Agentschap Wegen en Verkeer omvat, behalve een beknopte beschrijving van de structuur en de kernopdrachten van het agentschap, een toelichting bij enkele vernieuwingsprojecten in het agentschap. De realisaties van de organisatiedoelstellingen van het agentschap of de beleidsdoelstellingen waar zij betrekking op hebben, komen slechts indirect en minimaal ter sprake. Op de diverse onderdelen van de beheersovereenkomst gaat het jaarverslag helemaal niet in. Het is volgens het Rekenhof daardoor niet geschikt om volwaardig verantwoording af te leggen over de uitvoering van de beheersovereenkomst.

Volgens het kabinet van de aftredende minister was het nochtans de bedoeling de uitvoeringsrapportering van het agentschap en de bijhorende evaluatie van het investeringsprogramma, alsook het diagnoseverslag over de werking van het agentschap ter uitvoering van de motie van 5 november 2008, integraal aan het Vlaams Parlement voor te leggen. Wegens de late beschikbaarheid van de documenten was het echter niet mogelijk de uitvoeringsrapportering voor het verkiezingsreces van 2009 aan het Vlaams Parlement voor te leggen. Na de vernieuwing van het Vlaams Parlement heeft de nieuw aangetreden minister de uitvoeringsrapportering nog altijd niet aan het Vlaams Parlement bezorgd.

Een verantwoording over de activiteiten van de agentschappen wordt soms ook opgenomen in de toelichting bij de aanpassing van de begroting. De begrotingsinstructies bij de begrotingscontrole 2009 maakten geen melding van een dergelijke verantwoording over het jaar 2008. De begrotingsaanpassingen voor 2009 en de toelichtingen daarbij waren beperkt.

Beleidsverantwoording

De activiteiten van het agentschap en de uitvoering van de beheersovereenkomst moeten bijdragen tot de realisatie van een aantal beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering. De informatieverstrekking over de realisatie van de beleidsdoelstellingen en de effecten moet in eerste instantie in de beleidsbrieven staan, die samen met de begroting bij het Vlaams Parlement worden ingediend.

Omdat in 2009 een nieuwe Vlaamse Regering werd benoemd, waren er in dat jaar geen beleidsbrieven. De meest recente beleidsbrieven werden ingediend bij de ontwerpbegroting 2009, in het najaar van 2008. Die beleidsbrieven bevatten een overzicht van de uitvoering van de begroting tijdens het lopende jaar 2008. Gelet op het tijdstip van opmaak en indiening, kunnen die beleidsbrieven geen concrete informatie bevatten over het vierde kwartaal van 2008.

In de beleidsbrief Openbare Werken 2008-2009⁽²⁴⁾ heeft de bevoegde minister een overzicht gegeven van de realisaties tijdens een groot deel van het jaar 2008, ingedeeld volgens de structuur en de doelstellingen uit de beleidsnota Openbare Werken 2004-2009. De informatie uit de beleidsbrief 2008-2009 stoelt (volgens het departement) op de beleidsinformatie die het departement heeft samengesteld (zie punt 5.1). Onder meer door het ontbreken van een halfjaarlijks uitvoeringsverslag van het Agentschap Wegen en Verkeer, beschikte het departement voor de beleidsbrief niet over een tussentijdse stand van zaken van de beleidsdoelstellingenrealisatie, maar heeft het de beleidsafdelingen van het eigen departement en de betrokken agentschappen om tekstbijdragen gevraagd.

In de beleidsbrief verwees de minister naar de activiteiten van het agentschap, zonder het agentschap bij naam te noemen. De gegevens over de indicatoren en de beleidseffecten die bij het agentschap beschikbaar zijn, heeft de minister niet in de beleidsbrief verwerkt.

Integratie van beleidsverantwoording

In zijn advies aan het Vlaams Parlement over de begrotingsrapportering⁽²⁵⁾ heeft het Rekenhof al gewezen op enkele structurele knelpunten voor een geïntegreerde beleidsverantwoording:

- De vergelijkbaarheid tussen de programmadoelstellingen in de toelichtingen bij de begroting en de doelstellingen uit de beleidsnota's en -brieven is dikwijls beperkt.
- De verantwoordelijkheid voor de realisatie van de doelstellingen is onvoldoende afgelijnd: de begrotingsprogramma's zijn niet aan de organisatiestructuur gekoppeld. Bovendien ontbreekt nog een efficiënte koppeling met de beheersovereenkomsten.
- De informatie in de beleidsbrieven en de programmatoelichtingen is niet altijd relevant en coherent.

In de hoofdstukken 2 en 3 stelde dit verslag dat er, specifiek voor het Agentschap Wegen en Verkeer, een nauwe samenhang bestaat tussen de organisatiedoelstellingen uit de beheersovereenkomst en de beleidsdoelstellingen uit de beleidsnota. De totstandkoming van de beleidsbrief, de programmatoelichting bij de begroting en de uitvoeringsrapportering van de beheersovereenkomst verloopt echter nog niet geïntegreerd: de diverse documenten komen tot stand op grond van afzonderlijke informatieprocessen. Dat is enerzijds het gevolg van een verschillend tijdsplan, maar anderzijds ook van het gebrek aan organisatie en structurering van de onderliggende beleidsinformatiesystemen. De opzet van een gestructureerd monitoringsysteem voor het opvolgen van de be-

²⁴ Stuk 1906 (2008-2009) – nr.1 van 28 oktober 2008.

²⁵ Advies van het Rekenhof over de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering, Stuk 40 (2008-2009) – nr.1, van 8 december 2008.

leidseffecten vormt evenwel een van de organisatiedoelstellingen voor de periode 2008-2010 binnen het departement Mobiliteit en Openbare Werken.

Aangezien het Vlaams Parlement weinig verantwoording ontving over de uitvoering van het beleid 2008, kan de coherentie en de integratie van de verantwoordingsinformatie inhoudelijk nauwelijks worden beoordeeld. Het overleg tussen de ambtenaren die de beleidsverantwoording helpen voorbereiden, biedt wel een elementaire kwaliteitsgarantie voor de afstemming van de afzonderlijke verantwoordingen.

5.3 Conclusies

De realisatie van de beleidsdoelstellingen blijkt maar gedeeltelijk uit de beleidsbrief 2008-2009. Het departement bereidt die brief voor met de tekstvoorstellen ad hoc die de beleidsafdelingen van het departement en de agentschappen aanleveren. Een gestructureerde opvolging van de realisatie van de beleidsdoelstellingen is in het departement Mobiliteit en Openbare Werken nog niet georganiseerd. Informatie over een aantal beleidseffecten is nochtans beschikbaar bij de studiedienst van de Vlaamse Regering en in het beleidseffectenrapport van het Agentschap Wegen en Verkeer.

Het Vlaams Parlement heeft geen informatie ontvangen over de activiteiten van het Agentschap Wegen en Verkeer of de uitvoering van de beheersovereenkomst in 2008, hoewel die informatie beschikbaar was. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid legt nochtans een dergelijke rapportering op en het Vlaams Parlement heeft met een motie nog bijkomende informatie gevraagd.

Langs de jaarlijkse beleidsbrieven en de programmatoelichting bij de begroting krijgt het Vlaams Parlement indirect enige informatie over een aantal doelstellingen en realisaties. Hoewel er voor het Agentschap Wegen en Verkeer een duidelijke inhoudelijke samenhang is met de uitvoering van de beheersovereenkomst, zijn de diverse rapporteringen – mede door de verschillende rapporteringsmomenten – nog niet op elkaar afgestemd of geïntegreerd. Het departement neemt zich evenwel voor een beleidsinformatiesysteem te ontwikkelen.

6 Algemene conclusie

De beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer houdt rekening met de strategische doelstellingen van het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen uit 2001 en de beleidsnota Openbare Werken 2004-2009. Ze is opgemaakt volgens de principes die de Vlaamse Regering heeft vastgelegd. Toch stelt de beheersovereenkomst het agentschap niet volledig in staat in zijn uitvoeringsrapportering de vereiste en relevante informatie te geven over de doelmatigheid van de beleidsuitvoering die het is toevertrouwd:

- Het gebrek aan indicatoren en streefwaarden en het gebrek aan eenduidige rapporteringsformaten hypothekeert de opvolging van de concrete uitvoeringsprojecten die de beheersovereenkomst heeft vooropgesteld voor de horizontale doelstellingen van de Vlaamse Regering.
- Een gedeelte van de afgesproken organisatiedoelstellingen voor interne werking en voor functioneel beleid is onvoldoende specifiek, meetbaar of tijdsgebonden geformuleerd.
- Een aantal indicatoren is minder geschikt om de betrokken doelstelling op te volgen. De beheersovereenkomst zelf heeft bovendien geen enkele streefwaarde voor de diverse organisatiedoelstellingen vastgelegd. Het agentschap bepaalde de streefwaarden voor 2008 in het ondernemingsplan 2008, dat de minister niet uitdrukkelijk heeft goedgekeurd, zodat de streefwaarden alleen een eenzijdig engagement van het agentschap zijn.
- De investeringsprogramma's zijn ook niet volledig gekoppeld aan de verschillende doelstellingen die het agentschap moet realiseren.

Het Agentschap Wegen en Verkeer heeft later dan afgesproken een beknopte uitvoeringsrapportering aan de minister bezorgd. Die uitvoeringsrapportering over 2008 leverde ook niet altijd bruikbare informatie over de werking van het agentschap en de realisatie van de doelstellingen. De indicatoren die het agentschap ontleende aan de beproefde meetfactoren van de balanced scorecard leverden wel degelijke, toetsbare uitvoeringsinformatie op. De overige uitvoeringsinformatie is vaak minder bevattelijk of moeilijk bruikbaar voor de opvolging of aansturing van het agentschap. Het departement Mobiliteit en Openbare Werken, noch de beleidsraad van het beleidsdomein hebben het uitvoeringsrapport 2008 van de beheersovereenkomst ontvangen of geëvalueerd en de minister heeft geen evaluatiegesprek gehouden. Het werken met een beheersovereenkomst is nog onvoldoende ingeburgerd bij de contracterende partijen voor een geïntegreerde aansturing op afstand.

Het Vlaams Parlement heeft – ondanks zijn expliciete vraag – geen rechtstreekse informatie gekregen over de activiteiten van het Agentschap Wegen en Verkeer of de uitvoering van de beheersovereenkomst, hoewel die informatie beschikbaar was. Langs de jaarlijkse beleidsbrieven van de minister kreeg het alleen indirect informatie over een aantal doelstellingen en realisaties. Een onderliggend beleidsinformatiesysteem om alle realisaties en beleidseffecten op te volgen en de diverse

beleidsrapporteringen op elkaar af te stemmen is nog niet beschikbaar, maar wordt voorbereid.

De beheersovereenkomst en haar uitvoeringsverslag 2008 hebben dan ook hun primaire functie – sturing en opvolging op hoofdlijnen en op afstand – nog niet volledig kunnen waarmaken.

7 Aanbevelingen

- Om bepaalde aspecten van haar horizontaal beleid langs generieke bepalingen in de beheersovereenkomst te realiseren, moet de Vlaamse Regering vooraf geschikte indicatoren, streefwaarden en rapporteringsformaten definiëren.
- De minister en het agentschap kunnen het best de organisatiedoelstellingen in de beheersovereenkomst beperken tot die doelstellingen waarop de minister het agentschap wil aansturen. Die doelstellingen moeten specifiek, meetbaar en tijdsgebonden geformuleerd zijn en opvolgbaar zijn met geschikte indicatoren en bijhorende streefwaarden. Andere verplichtingen kan de beheersovereenkomst het best los van de aansturende organisatiedoelstellingen opnemen.
- Een meer nauwkeurige aansturing, opvolging en doelmatigheidsbeoordeling vergt een koppeling van de investeringsprogramma's aan de organisatiedoelstellingen of de beleidsdoelstellingen. Op die manier kan het Agentschap Wegen en Verkeer met een afgebakende autonomie de investeringsprogramma's realiseren, waarbij de minister de vooropgestelde beleidsoriëntaties beter kan bewaken.
- Om meer zekerheid te hebben over de juistheid van de uitvoeringscijfers, moet het agentschap het intern controlesysteem verder ontwikkelen. Daartoe moet het, onder meer, elke indicator duidelijk definiëren en documenteren. Het agentschap kan daarbij een meer uniforme en geïntegreerde aanpak ontwikkelen voor de opvolging van zowel de organisatiedoelstellingen uit de beheersovereenkomst als de jaardoelstellingen uit de balanced scorecard.
- Om in overeenstemming te zijn met de voornemens van de Vlaamse Regering, moet de uitvoeringsrapportering van het agentschap verder evolueren naar een zogenaamde STAP-rapportering, die de gerealiseerde acties, toekomstige verwachtingen en actieplannen ook in beknopte tabelvorm beschrijft. De beheersovereenkomst en de uitvoeringsrapportering moeten daarbij ook een duidelijker verband leggen tussen de uitvoering van de organisatiedoelstellingen en de uitvoering van de begrotingscyclus.
- Het departement moet zijn beleidsondersteunende rol actiever opnemen door de uitvoeringsrapportering te analyseren en op grond daarvan conclusies en voorstellen te formuleren aan de minister. Om een efficiënte beleidsopvolging te waarborgen bepaalt het departement het best in overleg met het agentschap en de minister een aantal indicatoren om de effecten van het beleid te kunnen opvolgen.
- De minister moet de uitvoeringsrapportering actiever gebruiken voor een aansturing van het agentschap op afstand. Op die manier kan de beheersovereenkomst de aansturende rol spelen die het kaderdecreet bestuurlijk beleid vooropgesteld heeft.

- De Vlaamse Regering zou het Vlaams Parlement beter moeten informeren over de activiteiten van het agentschap en de uitvoering van de beheersovereenkomst, overeenkomstig het kaderdecreet bestuurlijk beleid en de motie van 5 november 2008. Ze zou in overleg met het Vlaams Parlement de mogelijkheden tot integratie en een betere afstemming tussen de verschillende beleids-, beheer- en financiële rapporteringen moeten onderzoeken.

8 Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken antwoordde op 11 maart 2010 dat het departement Mobiliteit en Openbare Werken een gestructureerd monitoringsysteem voor het opvolgen van de beleidseffecten voorbereid. Voor de opmaak van het Mobiliteitsplan Vlaanderen worden een aantal beleidseffectindicatoren voorbereid. Daarbij komt er een systeem waarin op een adequate wijze zal kunnen worden nagegaan of de in de mobiliteitsplannen gestelde doelstellingen op een kostenefficiënte wijze worden bereikt en de doorwerking naar de verschillende beheersovereenkomsten zo effectief mogelijk wordt voorbereid.

De minister stelt dat het werken met een beheersovereenkomst en jaarlijkse ondernemingsplannen voor intern verzelfstandigde agentschappen een leerproces is. Niettemin zal ze er op toezien dat bij de opmaak van de volgende beheersovereenkomst rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van het Rekenhof. De minister neemt zich voor het ondernemingsplan en het jaarrapport meer in te zetten in de aansturing van het agentschap op afstand.

Ze vestigt ook de aandacht op het verschil in tijdsplanning tussen de beleidscyclus, de contractcyclus en de financiële cyclus. Mogelijke verschuivingen moeten binnen de Vlaamse overheid worden onderzocht.

De agentschappen van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken zullen ook onder leiding van het departement afstemmen over de invulling van de horizontale bevoegdheden, teneinde de onderlinge samenwerking te vergroten.

9 Uitvoeringsrapportering beheersovereenkomsten: gemeenschappelijke onderzoeksbevindingen

9.1 Opzet van zes onderzoeken

Het Rekenhof ging na of het rapporteringsproces over de uitvoering van de beheersovereenkomsten behoorlijk functioneert. Het selecteerde zes agentschappen uit verschillende beleidsdomeinen op grond van hun financieel belang: het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB), het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AgOdi), het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH), de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW), het Vlaams Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie (VSAWSE) en het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV). Het Rekenhof heeft de zes beheersovereenkomsten en uitvoeringsrapporteringen over 2008 op eenzelfde manier onderzocht. Het wil met die reeks auditverslagen de kwaliteit en de bruikbaarheid van de toekomstige uitvoeringsrapportering helpen verhogen.

Dit hoofdstuk zet de belangrijkste bevindingen uit de zes auditverslagen op een rij. Enerzijds lopen een aantal bevindingen bij de onderzochte agentschappen gelijk. Anderzijds wijken de onderzochte agentschappen voor bepaalde aspecten van de beheersovereenkomst en de uitvoeringsrapportering van elkaar af. De aard van de opdrachten en bevoegdheden verklaart deels de verschillende invulling.

De beperkte steekproef staat niet toe de gemeenschappelijke bevindingen te veralgemenen naar de niet-onderzochte agentschappen. Toch signaleert dit overzicht belangrijke aandachtspunten voor de volgende generatie beheersovereenkomsten. Het biedt ook een vergelijkingsbasis voor de praktijk bij elk van de agentschappen.

Vooraleer de gemeenschappelijke bevindingen in de auditverslagen aan het Vlaams Parlement op te nemen, heeft het Rekenhof ze op 30 maart 2010 voorgelegd aan de minister-president van de Vlaamse Regering.

9.2 Bevindingen uit de zes onderzoeken

Kwaliteit van de beheersovereenkomst

- Alle beheersovereenkomsten volgen op hoofdlijnen de uniforme structuur die de Vlaamse Regering voor beheersovereenkomsten heeft opgesteld. De beheersovereenkomsten hernemen ook allemaal de generieke bepalingen voor horizontaal beleid.
- De beheersovereenkomsten operationaliseren de bepalingen voor horizontaal beleid onvoldoende, hoewel dat was vooropgesteld. Het

horizontaal beleid van de Vlaamse Regering werkt dan ook onvoldoende door in de onderzochte agentschappen.

- Sommige beheersovereenkomsten vertalen de organieke opdrachten en de beleidsdoelstellingen van de vakminister volledig en coherent. Andere doen dat minder. De doelstellingencascade in de beheersovereenkomst met het VAPH is geslaagd.
- De meeste organisatiedoelstellingen uit elke beheersovereenkomst – zeker de minder uitvoeringsgerichte doelstellingen – zijn onvoldoende specifiek, meetbaar of tijdsgebonden geformuleerd. Vaak ontbreken geschikte indicatoren met bijhorende streefwaarden en nulmeting. Sommige agentschappen hebben in een ondernemingsplan bijkomende organisatiedoelstellingen of streefwaarden opgenomen, zonder dat de minister ze uitdrukkelijk aanvaardde. Dergelijke aanvullende doelstellingen of streefwaarden vormen dan ook geen instrument voor aansturing, maar alleen voor interne zelfsturing.
- Elke beheersovereenkomst bevat wel enkele organisatiedoelstellingen waaraan het agentschap weinig of niets kan bijdragen. Voor die doelstellingen kan de beheersovereenkomst dan ook geen aansturinginstrument zijn.
- Geen enkele beheersovereenkomst maakt een duidelijke, directe koppeling tussen de organisatiedoelstellingen en de meerjarenbegroting.
- Op één uitzondering na (VSAWSE) kon het Vlaams Parlement de coherentie tussen de beleidsdocumenten van de minister en de ontwerpen van beheersovereenkomst beoordelen.

Kwaliteit van de uitvoeringsrapportering

- De rapportering over de generieke bepalingen of het horizontaal beleid is niet uniform, vergelijkbaar of consolideerbaar, omdat de Vlaamse Regering naliel rapporteringformaten vast te stellen. Zij krijgt daardoor niet het gewenste helikopterzicht op haar administratie.
- Enkele agentschappen (vooral VAPH en VSAWSE) gaan duidelijk verder dan wat het decreet bestuurlijk beleid voorschrijft en integreren de beheersovereenkomst sterk in hun interne werking, naast de periodieke opvolging van de uitvoering van de beheersovereenkomst.
- Alleen voor VSAWSE bevat de uitvoeringsrapportering meer dan een aanzet tot zelfevaluatie.
- De meeste agentschappen rapporteren uitgebreid en descriptief. De doelstelling van een beknopte rapportering aan de hand van kengedaten in een tijdsperspectief met een summiere toelichting, is nog niet bereikt. De VMSW is er wel in geslaagd in hoofdzaak cijfermatig te rapporteren. Sommige agentschappen rapporteren bovendien niet altijd aan de hand van de indicatoren die zij in de beheersovereenkomst overeenkwamen.

- Slechts één uitvoeringsrapportering (ABB) legt een verband tussen de realisaties en de ingezette middelen.
- Een systematische interne controle op de validiteit van de gegenereerde cijfergegevens voor de uitvoeringsrapportering is beperkt bij de onderzochte agentschappen. Bij de helft van de onderzochte agentschappen (ABB, VAPH en AWV) ontbreken vaak noodzakelijke indicatorfiches die precies aangeven wat en hoe zij moeten meten.
- De departementen en beleidsraden spelen slechts uitzonderlijk hun rol bij de opvolging en evaluatie van de uitvoeringsrapportering.
- De betrokken ministers hebben de uitvoeringsrapportering niet geëvalueerd. Zij hebben er evenmin een gesprek over gehad met de leidende ambtenaren van het agentschap. De meeste agentschappen worden door de betrokken minister opgevolgd langs frequent en dossiermatig kabinetsoverleg.

Integrale beleidsverantwoording

- Slechts enkele beleidsdomeinen namen al initiatieven om de beleidseffecten gestructureerd op te volgen.
- De Vlaamse Regering informeerde het Vlaams Parlement niet over de activiteiten van de agentschappen of de uitvoering van de beheersovereenkomsten.
- Een integratie van de uitvoeringsrapportering, de beleidsverantwoording in de beleidsbrieven en de begrotingscyclus is moeilijk doordat zij wat hun timing betreft, niet op mekaar zijn afgestemd.

9.3 Gemeenschappelijke conclusie en aanbeveling

Zoals herbevestigd in het charter over de politiek-ambtelijke samenwerking van 9 december 2009⁽²⁶⁾ tussen de Vlaamse administratie en de Vlaamse kabinetten, dient de minister de agentschappen op afstand en op hoofdlijnen aan te sturen en op te volgen. De instrumenten daarvoor zijn, behalve rechtstreeks overleg, de beheersovereenkomsten en de rapporteringen over de uitvoering ervan.

De onderzochte beheersovereenkomsten garanderen echter niet dat de agentschappen in hun uitvoeringsrapportering de vereiste en relevante informatie geven: organisatiedoelstellingen zijn vaak onvoldoende SMART geformuleerd of hebben geen geschikte indicatoren en streefwaarden. De uitvoeringsrapporteringen zijn bovendien – mede door de tekortkomingen van de beheersovereenkomsten - vaak te beschrijvend. De departementen en beleidsraden vullen bovendien hun evaluatieopdracht in de regel niet of minimaal in.

²⁶ VR 2010 1501 MED.0021

De ministers gebruiken de beheersovereenkomst en de uitvoeringsrapportering nauwelijks als aansturing- of opvolgingsinstrument. De Vlaamse Regering voldoet ten aanzien van het Vlaams Parlement evenmin aan de rapporteringverplichtingen van het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

De opmaak van beheersovereenkomsten en uitvoeringsrapporteringen kost de Vlaamse overheid veel inspanningen. Toch worden die instrumenten nauwelijks gebruikt bij de aansturing, opvolging en verantwoording. Om de aansturing op hoofdlijnen en op afstand met de beheersovereenkomsten te verbeteren, moet de kwaliteit ervan verhogen. Materies die zich niet lenen tot opvolging en aansturing omdat de rol en de verantwoordelijkheid van het agentschap te beperkt zijn of materies waarvoor direct overleg een geschikter opvolgings- en aansturinginstrument is, worden beter niet geregeld langs de beheersovereenkomst.

9.4 Reactie van de minister-president

In zijn reactie van 6 mei 2010 op de gemeenschappelijke bevindingen focust de minister-president op de rol van de Vlaamse administratie in de verdere uitbouw van organisatiebeheersing. Bepaalde aspecten van de gemeenschappelijke bevindingen van het Rekenhof zijn ook naar boven gekomen in de zelfevaluaties van andere entiteiten en sterkte-zwakteanalyses, uitgevoerd door de Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA). Op basis hiervan hebben de verschillende entiteiten actieplannen opgesteld om te evolueren naar een hogere maturiteit inzake organisatiebeheersing. De minister-president is ervan overtuigd dat de bevindingen van het Rekenhof worden opgenomen in dat continue verbeterproces.

Verder gaf de minister-president aan dat het zoeken naar SMART geformuleerde doelstellingen en naar indicatoren een aandachtspunt blijft voor de entiteiten en de betrokken ministers bij de opmaak van de tweede generatie beheersovereenkomsten. Zoals aangegeven in zijn beleidsnota, laat hij ook nagaan hoe de kwaliteit van financiële en beheersinformatiesystemen kan worden verbeterd.

Bijlage 1 Overzicht van de doelstellingen uit de beheersovereenkomst en de uitvoeringsrapportering

score	SMART-beoordeling doelstelling	Geschiedheid indicator	Beoordeling rapportering
+++	Doelstelling op zich is zeer specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdsgebonden geformuleerd	Indicator is zeer robuust, valide en efficiënt beschikbaar en zeer relevant om de mate van realisatie van de doelstelling volledig en precies weer te geven	Rapportering geeft aan de hand van de indicator transparant, precies en in tijdspecter de mate van realisatie van de doelstelling weer en bevat zo nodig een beknopte, relevante duiding
++	Doelstelling is behoorlijk SMART geformuleerd, rekening houdend met aanvullende onderliggende informatie	Indicator is behoorlijk geschikt om belangrijke aspecten van het doelbereik systematisch en efficiënt weer te kunnen geven	Rapportering geeft aan de hand van de indicator of bevattelijke omschrijving de mate van realisatie van de doelstelling grotendeels weer
+	Doelstelling is weinig SMART geformuleerd	Indicator is enigszins relevant om een gedeelte van het doelbereik te kunnen weergeven	Rapportering geeft enkel een beschrijving van relevante activiteiten, zonder de mate van doelbereik te bepalen
-	Doelstelling en onderliggende informatie bevat nagenoeg geen SMART-kenmerken	Indicator is helemaal niet relevant om de mate van realisatie van de doelstelling weer te geven	Rapportering bevat weinig relevante of onderbouwde informatie over de mate van uitvoering van de doelstelling

TABEL 1 CONCRETISERING HORIZONTAAL BELEID

HORIZONTAAL THEMA	CONCRETE PROJECTEN	SMART-beoordeling	Indicator	Geschiedheid indicator	Nulmeting (2007)	Streefwaarde 2010	Streefwaarde 2008	Realisaties 2008 volgens uitvoeringsrapport	Beoordeling rapportering	Zelfevaluatie
Onderlinge samenwerking	(1) bevordering doorstroming openbaar vervoer,	(zie ook doelstelling functioneel beleid 1)	Niet vermeld					(1) Niet nader vermeld		
	(2) correct toepassen integraal waterbeleid,	+	Niet vermeld					(2) Niet nader vermeld		
	(3) samenwerking met departement	-	Niet vermeld					(3) Jaardoelstelling over belanghebbenden van 2008 werd hernomen in 2009	-	N
Kwaliteitsbeleid	uitbouwen kennisbeheer en stappen naar ISO9001:2000 certificering	++	Niet vermeld					acht afdelingen behaalden in juni 2008 het ISO 9001:2000 certificaat voor het hoofdproces 'investeringen'. Tevens werd eind 2008 gestart met een CAF zelfevaluatie door medewerkers. Deze AWV jaardoelstelling 2008 loopt verder in 2009.	++	N
Voorbeeldig werkgeverschap, algemeen	Generieke bepaling niet nader ingevuld							Niet nader vermeld		
Correct en aantrekkelijk werkgeverschap voor betrokken werknemers	(1) kantoorautomatisering en telecommunicatie,	-	Niet vermeld					(1) Niet nader vermeld		
	(2) opvang nieuwe werknemers met rotatie-systeem en opleidingstraject	+	Niet vermeld					(2) Het houden van rotatierondes voor nieuwe werknemers werd gehanteerd. ISO-dag voor alle AWV-medewerkers in september 2008. Maaopleiding voor leiding-geven bij AWV werd voorbereid om te starten in 2009.	+	N

HORIZONTAAL THEMA	CONCRETE PROJECTEN	SMART-beoordeling	Indicator	Geschiktheid indicator	Nulmeting (2007)	Streefwaarde 2010	Streefwaarde 2008	Realisaties 2008 volgens uitvoeringsrapport	Beoordeling rapportering	Zelfevaluatie
Diversiteitsbeleid	streefcijfers af te spreken in ondernemingsplan	+	Aandeel vrouwen op N-1 niveau, aandeel gehandicapten en alloctonen bij personeel	++		10% vrouwen op N-1 niveau en 3,3% gehandicapten bij personeel		Naast gelijke kansen- en diversiteitsplan 2008, ook een diversiteitentoonstelling door en voor AWW-medewerkers	+	N
Duurzaam en ethisch verantwoord aankoopbeheer	Aangepaste tekst met nog af te spreken voorwaarden met MOD departement en (1) recycleerbaar elektromechanisch installatiemateriaal en (2) groene energie	+	Niet vermeld					(1) Niet nader vermeld		
Beheersrapportering P&O	Generieke bepaling niet nader ingevuld		Niet concreet vastgelegd					(2) Alle elektriciteitsverbruik van elektronische installaties langs de gewestwegen is groene elektriciteit. De aankoop van wagens gebeurt op basis van een lijst waarbij o.a. op het criterium 'ecoscore' wordt geselecteerd.	++	N
Beheersrapportering financieel	maandelijkse stand infrastructuurwerken	+	Niet vermeld					Uitvoeringsrapportering 2008 beheersovereenkomst	-	N
Interne controle		Zie ook doelstelling interne werking 4						Uitvoeringsrapport investeringsprogramma	+	J
Meting beleids effecten	Generieke bepaling niet nader ingevuld									
Bijkomende thema's niet opgelegd door Vlaamse Regering								AWV is ingegaan op elk verzoek tot informatie voor beleidsvaluatie. AWV heeft zich geëngageerd om in samenspraak met het departement het beleid te evalueren.	-	N
Betrouwbaarheid	Kennis en toepassing deontologische code faciliteren	+	Niet vermeld					AWV Jaar doelstelling rondom integriteit	+	N
Klantgerichtheid	(1) beheersing klachtenmanagement, (2) consequent nemen van "minder hinder maatregelen",	+	Niet vermeld					centrale klachten- en meldingencoördinator aangesteld	+	N
		(zie ook doelstelling functioneel beleid 5)	Niet vermeld					coördinatiepunt wegenwerken opgericht	+	N

HORIZONTAAL THEMA	CONCRETE PROJECTEN	SMART-beoordeling	Indicator	Geschiktheid indicator	Nulmeting (2007)	Streefwaarde 2010	Streefwaarde 2008	Realisaties 2008 volgens uitvoeringsrapport	Beoordeling rapportering	Zelfevaluatie
	(3) klantenverwachtingen inschatten	(zie ook doelstelling interne werking 2)	Niet vermeld					In het kader van ISO werden diverse klantenbevragingen bij een selectie van klanten gehouden. De resultaten van de klanttevredenheidsonderzoeken uit 2007 werden medio 2008 naar de afdelingen verspreid. Ook werd gesiaat met de voorbereidingen van het klanttevredenheidsonderzoek bij burgers 2009.	+	N

TABEL 2 ORGANISATIEDOELSTELLINGEN INTERNE WERKING

Corresponderende beleidsdoelstelling 2004-2009	Organisatie-doelstelling	SMART-beoordeling	Indicator	Geschiktheid indicator	Nulmeting (2007)	Streefwaarde 2010	Streefwaarde 2008	Realisaties 2008 volgens uitvoeringsrapport	Beoordeling rapportering	Zelfevaluatie
	1. Kwaliteitsbewaking dienstverlening individuele klanten	++	Tijdige behandelingsvragen en klachten	++	Van 79,2% tijdige kabinetsnota's en 89% tijdige parlementaire vragen	Geen	82% kabinetsnota's en 89% parlementaire vragen tijdig	85,4% voor kabinetsnota's en 82,2% voor parlementaire vragen	++	N
	2. Kwaliteitsbewaking dienstverlening georganiseerde klanten	+	Tweejaarlijkse enquête klanten	++	Bevraging medio 2007	Geen	Bijkomende doelstelling: uitbreiding gestructureerd overleg	Eind 2008 werd het contract afgesloten voor een klanttevredenheidsonderzoek burgers in 2009. Een klanttevredenheidsonderzoek georganiseerde klanten zal in 2010 georganiseerd worden.	+	N
	3. Technische uitrusting wegen aanpassen aan gebruik	++	Resultaten proeven Wegenbouwkunde	++	Niet vermeld	Geen	Meerresultaten beschikbaar	Het rapport van de proeven in 2008 van afdeling Wegenbouwkunde over de technische kwaliteit van de wegen werd op 13 mei 2009 aan de directieraad voorgelegd.	++	N
	4. Bewaken efficiënte inzet middelen	+	Intern controlesysteem	+	Niet vermeld	(maturiteitswaarde 3)	stappenplan	Eerste risico-inschatting	+	N
	5. Verbeteren samenwerking andere beleidssectoren	+	Som verkenningen en verwijlijntresten t.o.v. investeringsbudget	+	Niet vermeld	Geen	Bedrag verkenningen dalend	In totaal voor 16 miljoen € verkenningen in 2008	+	N
			Afgesloten samenwerkingsovereenkomsten buiten MOW	+	Niet vermeld	Geen	Overzicht samenwerkingsovereenkomsten	Lijst van samenwerkingsovereenkomsten werd opgesteld en ter beschikking gesteld op intranet van AWW	++	N

Corresponderende beleidsdoelstelling 2004-2009	Organisatiedoelstelling	SMART- beoorde- ling	Indicator	Geschiktheid indicator	Nulmeting (2007)	Streefwaarde 2010	Streefwaarde 2008	Realisaties 2008 volgens uitvoeringsrap- port	Beoorde- ling rapporte- ring	Zelfeva- luatie
	6. Bewaken inzet, leer- en groeimogelijkhe- den personeel	++	Uitbouw en gebruik ken- nisbeheersys- teem	++	Uitbouw: 0,48 en gebruik: 974 unieke gebrui- kers	Geen	Stijgend percentage invullingsgraad en gebruikers kennisdata- bank	Invullingsgraad eind 2007: 0,48; geen nieuwe waarde eind 2008 Unieke gebruikers is gedaald van 974 in 2007 naar 903 in 2008.	++	N
	7. Kwaliteitsbewaking strategie	++	Beleidsfec- tenrapport	++	Niet vermeld	Geen	Tijdig rapport over 2007; ongezette aanbevelingen en resultaten jaardoelstellin- gen	De BER 2007 werd in juli naar de drukkerij gestuurd. De BER 2007 was een bron voor de jaardoelstellingen van 2009.	++	J

TABEL 3 ORGANISATIEDOELSTELLINGEN FUNCTIONEEL BELEID

Corresponderende beleidsdoelstelling 2004-2009	Organisatiedoelstelling	SMART- beoorde- ling	Indicator	Geschiktheid indicator	Nulmeting (2007)	Streefwaarde 2010	Streefwaarde 2008	Realisaties 2008 volgens uitvoeringsrap- port	Beoorde- ling rapporte- ring	Zelfeva- luatie
Doorvoeren van capaci- teitsuitbreiding hoofdwe- genmet	1. Realiseren van capaciteitsuitbreiding hoofdwegennet	(27)	aantal volledig aanbestede missing links	++	Van 2/25 in 2007	naar 8/25 in 2010	3/25 projecten aanbestede: Oosterweel, Jabbeke en Noordelijke ontsluiting	3 projecten aan besteed: Jabbeke, Noorde- lijke ontsluiting en Lummen	++	
			voortgang projecten t.o.v. planning	++	Niet vermeld	Geen	Zie 1.1.1, 1.2 en 1.3	Zie 1.1.1, 1.2 en 1.3	++	
	1.1. Wegwerken 1/3 missing links, vermeld in Mobiliteitsplan Vlaanderen	++	voortgang projecten t.o.v. planning	++	Niet vermeld	Geen	Bepaald voor de 8 projecten	Oosterweel; A11 havenweg; Lummen; Verbindingsweg E19 luchthaven; A10 Jabbeke; R4 Zuid; A12 Boom – Brussel; N74 Noord Zuid Limburg	++	N

27 Strategische organisatiedoelstellingen zijn niet beoordeeld.

Corresponderende beleidsdoelstelling 2004-2009	Organisatie-doelstelling	SMART-beoordeling	Indicator	Geschiktheid indicator	Nulmeting (2007)	Streefwaarde 2010	Streefwaarde 2008	Realisaties 2008 volgens uitvoeringsrapport	Beoordeling rapportering	Zelfevaluatie
Doorvoeren van capaciteitsuitbreiding hoofdwegen	1.2 Meewerken aan uitvoering START-actieplan voor de luchthavenregio	++	voortgang projecten t.o.v. planning	++	Niet vermeld	Geen	Bepaald voor de 2 projecten	4 ^e rijvak Wemmel – Kraainem; A12 Boom – Brussel	++	N
	1.3 Realiseren 6 genoemde projecten via alternatieve financiering	++	voortgang projecten t.o.v. planning	++	Niet vermeld	Geen	Bepaald voor de 6 projecten	N74 Noord Zuid Limburg; N19 Noord Zuid Kempen; A11 havenweg; R4 Zuid; N60 Ronse; Noordelijke ontsluiting Zaventem	++	N
	1.4 Meewerken aan uitvoering Limburgplan	+	Geen					Geen		
	2.Optimaal benutten gewestwegennet		benuttingsgraad gewestwegen	++	Niet vermeld	Geen	Minstens 1.31 personen per voertuig	1,22	++	
			aantal jaarlijkse verliesuren op hoofdwegenet	++	Max 5% file-uren t.o.v. totaal voertuiguren	Geen	5,2% (Brusselse ring max 8%, Antwerpen max 5,5%)	4,8% (Brusselse ring 8,9%, Antwerpen 4,5%)	++	
Planmatig onderhoud van transportinfrastructuur			inrichting incidenttafhandeling volgens FAST-contracten	+	Niet vermeld	Geen	Geen boetes uitgeschreven	Geen boetes uitgeschreven	++	
	2.1 Meewerken aan dynamisch verkeersbeheer	+	filebeveiligingssysteem E313	++	Niet vermeld	Geen	Operationeel tussen Geel Oost en Antwerpen	Deels geplaatst, deels af te werken in 2009	+	N
	2.2 Adequaat incidentmanagement	+	uitbreiding FAST-projecten	++	Niet vermeld	Geen	Op alle autosnelwegen voor personenwagens; in Vlaamse ruit voor vrachtwagens	FAST personenwagens: in 4 van de 5 provincies; FAST vrachtwagens: bestek is (gezamenlijk) hewerkt.	+	N
			plaatsing calamiteitenroutes	++	Niet vermeld	Geen	Oranje borden in alle provincies	Niet alle borden zijn geplaatst in 2008. (De plaatsing zelf is wel aanbesteed)	++	N
	3.Planmatig en duurzaam beheren en onderhouden van weginfrastructuur		noodzakelijk budget om achterstand structureel onderhoud weg te werken	+	Niet vermeld	Achterstand structureel onderhoud verminderen	½ van de tijdens de legislatuur te verminderen achterstand realiseren	33,2 van 379,7 miljoen € achterstand ingelopen	+	

Corresponderende beleidsdoelstelling 2004-2009	Organisatiedoelstelling	SMART- beoordeling	Indicator	Geschiktheid indicator	Nulmeting (2007)	Streefwaarde 2010	Streefwaarde 2008	Realisaties 2008 volgens uitvoeringsrap- port	Beoordeling rapportering	Zelfevaluatie
	3.1 Achterstallig structurele onderhoud verder verminderen (2009)	+	Vastlegging programma	+	Niet vermeld	Geen	90% van programma vastgelegd	99,4 miljoen € geïnvesteerd terwijl 66,2 miljoen € nodig was voor regulier structureel onderhoud, dus 33,2 mio € voor wegwerken achterstand (totaal achterstand 379,7 miljoen €)	++	J
	3.2 Voorbereiding overname provinciale wegnnet (2009), onder voorwaarden	++	overnameakkoord	++	Niet vermeld	(overname provinciale wegnnet)	Overname alle primaire en secundaire wegen door Gewest en overeenkomsten met gemeenten	Per 1/01/2009 overgenomen	++	N
Uitbouw intelligente en hoogtechnologische transportsystemen Gewestwegen en hun omgeving veilig inrichten	3.3 Bevordering innovatieve uitbouw elektrische en telematica-uitrustingen	-	Geen					geen		
	4.1 Veilig inrichten van gewestwegen en hun omgeving		aantal verkeersdoden per 100.000 inwoners; aantal verkeersongevallen met lichamelijke letsels	+++	Niet vermeld	Geen	Minder dan 9,5 verkeersdoden per 100.000 inwoners	Vlaanderen in 2006: 8,86 verkeersdoden op 100.000 inwoners	-	
			voortgang aantal vastleggingen en realisaties in 800 punten	++	Niet vermeld	Geen		Zie 4.1		
			voortgang vastleggingen en realisaties programma camera's	++	geen	Geen	98% vastgelegd	Camera's: volledig vastgelegd	++	
	4.1 Wegwerken 800 gevaarlijke punten (aanbesteed 2009)	+++	aanbesteding	+++	(66% ontworpen, 55% gegend, 38% uitgevoerd)	Geen	90% ontworpen, 65% gegend, 50% uitgevoerd	78% ontworpen, 62% gegend, 48% uitgevoerd	+++	J
	4.2 Leesbaar en consequent inrichten gewestwegen	-	Onduidelijk wat indicator is	-	Niet vermeld	Geen	Onderzoek en start verkeersbordeninventaris	Inventarisatie verticale signalisatie op gewestwegen liep verder in 2008. Vermoedelijk tot eind 2009	-	N

Corresponderende beleidsdoelstelling 2004-2009	Organisatie-doelstelling	SMART-beoordeling	Indicator	Geschiktheid Indicator	Nulmeting (2007)	Streefwaarde 2010	Streefwaarde 2008	Realisaties 2008 volgens uitvoeringsrapport	Beoordeling rapportering	Zelfevaluatie
	4.3 Uitbouw verkeershandhavingssysteem	+	plan filspalen en invoering Weigh in Motion (WIM)	++	Niet vermeld	Geen	Uitvoeren plan	WIM: voor 1.8 miljoen € vastgelegd (t.o.v. voorziene 2 miljoen €). Eerste plaatsingen in 2009 voorzien.	+	N
	4.4 Maatregelen naar doelgroepen (motorrijders)	-	Geen					Geen		
Minder hinder bij infrastructuurwerken	5. Verminderen hinder bij wegenwerken		Percentage projecten met analyse overlast	+	Niet vermeld	Geen	analyseprogramma gebruikt bij 15% van dossiers	Geen % van projecten met meting van overlast, wel dienstorder m.b.t. de EXIN-formule	+	
	5.1 Minder hinder maatregelen bij elk infrastructuurproject	+	Maatregelen opgenomen in bestekteksten	+	Niet vermeld	Geen	Vademecum opstellen	VVSG was hier gelijktijdig mee bezig: heeft een checklist wat allemaal kan en een brochure van goede voorbeelden.	-	N
	5.2 Meerjarig contract met bereikbaarheidsmanager	++	Contracten en evaluatie	++	Niet vermeld	Geen	Evaluatie voor alle contracten	Samenwerking met bereikbaarheidsadviseurs loopt verder	+	N
	5.3 Uitbouw provinciale coördinatiepunten wegenwerken (CPW)	+	website en conflictrapporten	++	Niet vermeld	Geen	5 coördinatiepunten operationeel	Data medio 2008 bekend of medio 2009	+	N
Bevorderen van fiets- en voetgangersverkeer	6. Realiseren goed uitgebouwde infrastructuur voor fietsers		cumulatief percentage gerealiseerd van fietsroute-netwerk	++	2700km	Geen	2800km	Totaal 6371,6 km fietspaden in beheer, waaronder het bovenlokaal fietsroutenetwerk	-	
	6.1 Meewerken aan uitbouw bovenlokaal fietsroutenetwerk	+	Vastgelegd budget	++	Niet vermeld	Geen	98% vastgelegd	99,51 % (t.o.v. vooropgestelde 98%) van het voorziene budget is vastgelegd	++	N
Aanleg van vrije busbanen en verkeerslichtenbeïnvloeding	7. Doorstroming openbaar vervoer bevorderen		Percentage vastgelegde kredieten op 73.16	+	Niet vermeld	Geen	98% vastgelegd	98,4% van het voorziene budget is vastgelegd	+	
	7.1 Realiseren jaarprogramma Doorstroming	+	doorstromingsprogramma	+	Niet vermeld	Minstens 25km vrije busbanen extra per jaar	doorstromingsprogramma in overleg met De Lijn bepaald	Doorstromingsprogramma is in overleg met De Lijn vastgelegd	+	N
	7.2 Meewerken aan flankerend beleid voor De Lijn	+	doorstromingsprogramma	+	Niet vermeld	Jaarlijks 1/3 verkeerslichten evalueren	doorstromingsprogramma in overleg met De Lijn bepaald	Doorstromingsprogramma is in overleg met De Lijn vastgelegd	+	N
Transportinfrastructuur en hun omgeving milieuvriendelijk inrichten en beheren	8. Transportinfrastructuur en omgeving milieuvriendelijk inrichten en beheren		bestaan van geluidsbelastingsschaakten en prioritaire toepassing geluidsarme verhardingen	+	Niet vermeld	Geen	Opstellen geluidsbelastingsschaakten fase 1 en inventarisatie maatregelen	Zie 8.3		

Corresponderende beleidsdoelstelling 2004-2009	Organisatie-doelstelling	SMART-beoordeling	Indicator	Geschiktheid indicator	Nulmeting (2007)	Streefwaarde 2010	Streefwaarde 2008	Realisaties 2008 volgens uitvoeringsrapport	Beoordeling rapportering	Zelfevaluatie
			evolutie dalend gebruik dooimiddelen	+	Niet vermeld	Geen	Uitvoeren winterdienst met dalend zoutverbruik	Zie 8.1		
			draaien van SMOG-borden volgens afspraak	+	Niet vermeld	Geen	95% borden tijdig gedraaid	SMOG-borden: binnen de vooropgestelde tijd gedraaid telkens nadat IRCEL een SMOG-alarm had afgekondigd in 2008.	++	
			Hoeveelheid smeltmiddelen t.o.v. theoretische hoeveelheid	+	Niet vermeld	Geen	Uitvoeren winterdienst met dalend zoutverbruik	Resultaten meefactor M53 uit balanced scorecard voor 2008 zijn niet bekend		
			Resultaatscontract	++	Niet vermeld	Geen	Resultaatscontract per provincie	1 proefproject (Aalst) zal begin 2009 aanbevestigd worden	++	J
			Geluidsbelastingen en actieplannen	++	Niet vermeld	Geen	Opstellen geluidsbelastingen fase 1 en inventarisatie maatregelen	Studie is afgerond in oktober 2008, de geluidsbelastingenkaarten zijn in het voorjaar 2009 bekend gemaakt aan het publiek.	+	N

Bijlage 2: Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken

11 maart 2010

Betreft: Rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst AWW

Geachte heer Eerste Voorzitter,

Binnen het departementale project “organisatiebeheersing – actieplan risico kennis” wordt de ontwikkeling van een gestructureerd monitoring-systeem voor het opvolgen van de beleidseffecten voorbereid. Tegen einde 2010 wordt een leidraad voor het beschikbaar maken van beleidsinformatie en beleidseffectindicatoren uitgeschreven. Deze leidraad zal dienen als basis voor het uitbouwen van het departementaal kenniscentrum. Eveneens verwijs ik naar een aantal initiatieven die een aanzet vormen tot een integrale en gecoördineerde opvolging van beleidseffecten binnen een gestructureerd monitoringsysteem.

De actievere beleidsondersteunende rol van het departement MOW komt tot uiting in de opmaak van het Mobiliteitsplan Vlaanderen. Daarin wordt een aantal beleidseffectindicatoren voorbereid, die zullen worden gehanteerd voor de beleidsopvolging en monitoring van het mobiliteitsplan.

Dit zal juridisch worden ondersteund door een systeem waarin op een adequate wijze kan worden nagegaan of de in de mobiliteitsplannen gestelde doelstellingen op een kostenefficiënte wijze worden bereikt en de doorwerking naar de verschillende beheersovereenkomsten zo effectief mogelijk wordt voorbereid.

Vervolgens stel ik vast dat het werken met een beheersovereenkomst en een jaarlijks ondernemingsplan voor alle intern verzelfstandigde agentschappen een leerproces is.

Niettemin zal ik bij de opmaak van de volgende beheersovereenkomst erover waken dat rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van het Rekenhof. Ik wil hierbij nog opmerken dat er binnen de Vlaamse administratie aan een nieuw sjabloon voor de beheersovereenkomst wordt gewerkt.

Verder vestig ik uw aandacht op een ander algemeen knelpunt: het verschil in tijdsplanning van de diverse beleidsdocumenten en -instrumenten. Mogelijke oplossingen dienen zowel op korte als op lange termijn aangepakt te worden. De politieke cyclus met de beleidsbrief loopt niet gelijk met de contractcyclus met het ondernemingsplan. De financiële cyclus met de begrotingsopmaak komt daar nog bij. Mogelijke

verschuivingen dienen binnen de Vlaamse administratie en Vlaamse Regering onderzocht te worden.

De geformuleerde aanbevelingen voor het beleidsdomein MOW, departement en agentschap, zullen stap voor stap worden uitgevoerd. Het ondernemingsplan en het jaarrapport zullen meer ingezet worden in de aansturing van het agentschap op afstand.

Tot slot kan ik u melden dat in de Beleidsraad van MOW is beslist dat de agentschappen van het beleidsdomein, onder leiding van het departement, zullen afstemmen over de invulling van de horizontale bevoegdheden. Hiermee wordt de samenwerking onderling vergroot en de beleidsondersteunende rol van het departement verder ingevuld.

Het bijzondere hoogachting,

Hilde Crevits
Vlaams minister van Mobiliteit
en Openbare Werken

Bijlage 3: Antwoord van de minister-president van de Vlaamse Regering op de gemeenschappelijke bevindingen

6 mei 2010

Betreft: Audit uitvoeringsrapportering 2008 beheersovereenkomsten met agentschappen

Geachte heer Desomer,

Vooreerst wens ik u te bedanken voor de gelegenheid om kennis te nemen van de 'gemeenschappelijke onderzoeksbevindingen'.

Omdat deze gemeenschappelijke bevindingen - zoals u opmerkt - niet veralgemeend kunnen worden naar de niet-onderzochte agentschappen, is het moeilijk om hierover uitspraken te doen zonder kennis te hebben van de andere bevindingen bij de onderzochte agentschappen.

Zonder uw bevindingen zelf te willen veralgemenen, meen ik dat verschillende aspecten ook naar boven zijn gekomen in de zelfevaluaties van andere entiteiten en verschillende sterkte-zwakteanalyses uitgevoerd door IAVA. Op basis van zowel deze zelfevaluaties als de audits door IAVA hebben de verschillende entiteiten actieplannen opgesteld om te evolueren naar een hogere maturiteit inzake organisatiebeheersing. Op die manier ben ik ervan overtuigd dat ook de bevindingen van het Rekenhof mee in overweging genomen worden bij dit continu verbeterproces. Dit geldt niet enkel voor de zes onderzochte agentschappen, maar voor alle agentschappen en departementen van de Vlaamse overheid. Deze aanpak kadert enerzijds in de auditstrategie van IAVA die op onafhankelijke wijze is bepaald door het auditcomité, en, anderzijds, in de regeringsbeslissing van 30 mei 2008 betreffende de uitbouw van het organisatiebeheersingssysteem binnen de Vlaamse overheid.

Het uitwerken van het nieuw model van de 'tweede generatie' beheersovereenkomsten is gebeurd op basis van evaluaties van het huidige model en de toepassing hiervan teneinde de kwaliteit te verhogen. Het zoeken naar SMART geformuleerde doelstellingen en indicatoren blijft een aandachtspunt bij de gesprekken tussen de entiteiten en de betrokken ministers bij het afsluiten van een nieuwe beheersovereenkomst tegen 1 januari 2011.

Zoals ik in mijn beleidsnota vermeldde, heb ik met betrekking tot kwaliteitsvolle informatie en rapportering op advies van het auditcomité van IAVA daarenboven voorgenomen om "samen met mijn collega's bevoegd voor de bestuurszaken en voor de begroting, [te] bekijken hoe in deze regeerperiode de kwaliteit van financiële en beheersinformatiesystemen kan worden verbeterd".

Hieruit mag blijken dat de Vlaamse Regering de bevindingen van het Rekenhof niet licht neemt en dat deze en andere aspecten reeds geruime tijd voorwerp uitmaken en ook in de toekomst zullen uitmaken van een continue inspanning tot verbeteren, en dit zowel op het niveau van de entiteiten als op het niveau van de gehele administratie.

Met oprechte groet,

Kris Peeters
Minister-president

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be