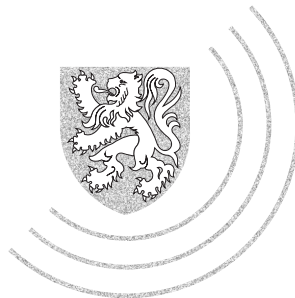


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

10 februari 2004

ONTWERP VAN DECREET

**betreffende de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn,
publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap,
en houdende wijziging van het decreet van 31 juli 1990
tot oprichting van de Vlaamse Vervoermaatschappij**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

2041 (2003-2004)

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

REKENHOF

Advies over het ontwerp van decreet betreffende de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn, publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap, en houdende wijziging van het decreet van 31 juli 1990 tot oprichting van de Vlaamse Vervoermaatschappij

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

**Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 9 februari 2004**

INHOUD

| | |
|--|----|
| Inleiding..... | 5 |
| 1 Juridische aard van de beheersovereenkomst | 5 |
| 2 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement..... | 6 |
| 2.1 Informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst... 6 | |
| 2.2 Meerjarige financiële engagements | 6 |
| 3 Controlebevoegdheid van het Rekenhof..... | 7 |
| 4 Begroting en rekeningen van het agentschap | 7 |
| 5 Structurering van de managementfunctie | 7 |
| 6 Rechtspositieregeling van het personeel | 8 |
| 7 Deelneming en filialisering | 9 |
| 8 Aanbevelingen | 10 |

Inleiding

Op 26 januari 2004 heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof verzocht het ontwerp van decreet te onderzoeken betreffende de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn, publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap, en houdende wijziging van het decreet van 31 juli 1990 tot oprichting van de Vlaamse Vervoermaatschappij.

Het ontwerpdecreet brengt een aantal wijzigingen aan in het decreet van 31 juli 1990 tot oprichting van de Vlaamse Vervoermaatschappij, zodoende het omvormingsproces van Vlaamse openbare instelling naar publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap stoevend op continuïteit.

1 Juridische aard van de beheersovereenkomst

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen van 14 mei 2002⁽¹⁾ en 24 juni 2003⁽²⁾ aangedrongen op duidelijkheid over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid op zich is op dat vlak onvoldoende duidelijk.

Het Rekenhof stelt nu ook vast dat het ontwerp van decreet evenmin duidelijkheid verschaft over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst.

¹ Advies van het Rekenhof bij voorontwerpen van kaderdecreet bestuurlijk beleid en decreet tot regeling van strategische adviesraden. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, vastgesteld door de Nederlandse kamer van het Rekenhof in haar zitting van 14 mei 2002, verder afgekort als: advies van 14 mei 2002.

² Advies van het Rekenhof bij ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, vastgesteld door de Nederlandse kamer van het Rekenhof in haar zitting van 24 juni 2003, verder afgekort als: advies van 24 juni 2003.

2 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement

2.1 Informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 beklemtoond dat de uitvoeringsinformatie over de beheersovereenkomst van cruciaal belang is voor de opvolging en beoordeling door de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement. Daarom moet het ontwerp van wijzigingsdecreet voldoende garanties inbouwen voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst.

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid regelt de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst in algemene termen. Zo voorziet het in een minstens jaarlijks uitvoeringsrapport.

Het voorliggend ontwerp van wijzigingsdecreet legt geen nadere rapporteringsmodaliteiten vast, bijvoorbeeld voor de frequentie en inhoud van de uitvoeringsrapporten. Wel bestaat een rapporteringsbesluit⁽³⁾ ter uitvoering van het decreet van 20 april 2001⁽⁴⁾. Dit besluit bevat de modaliteiten voor de rapportering over voornamelijk de invoering van de basismobiliteit in Vlaanderen, een verplichting voor de De Lijn die is opgenomen in de beheersovereenkomst.

De Vlaamse regering kan nadere modaliteiten voor de vorm, inhoud en opvolging van de beheersovereenkomst vastleggen in een besluit ter uitvoering van artikel 15, §2, van het kaderdecreet of in de beheersovereenkomst zelf.

In de mate dat het Vlaams Parlement de garantie wil inbouwen dat het steeds over gepaste, actuele en betrouwbare informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst beschikt, is het echter aangewezen deze modaliteiten op te nemen in het voorliggend ontwerp van wijzigingsdecreet. Het Rekenhof wijst in dit verband bijvoorbeeld op het belang van een certificering van de uitvoeringsinformatie van de beheersovereenkomst door een onafhankelijke instantie.

2.2 Meerjarige financiële engagementen

Wil de Vlaamse regering in de beheersovereenkomst meerjarige financiële engagementen aangaan ten aanzien van het agentschap, dan

³ Besluit van de Vlaamse regering van 12 september 2003 betreffende de rapportering over het personenvervoer over de weg.

⁴ Decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen.

moet zij het bedrag of de berekeningswijze ervan vóór het sluiten van de overeenkomst aan het Vlaams Parlement voorleggen. Die engagementen kunnen immers gedurende meer jaren de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beïnvloeden. Zonder voorafgaande machtiging miskennen zij de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement. Het is aangegeven dit principe in het omvormingsdecreet in te schrijven.

3 Controlebevoegdheid van het Rekenhof

Artikel 34 van het ontwerp van wijzigingsdecreet heft artikel 36 van het initieel decreet op, dat het toezicht van het Rekenhof regelde. Het ontwerp van omvormingsdecreet bevat dus geen modaliteiten meer voor de controlebevoegdheid van het Rekenhof. Deze modaliteiten worden normaliter geregeld in het comptabiliteitsdecreet⁽⁵⁾, dat zich thans echter nog in de ontwerpfase bevindt.

Het ontwerp van wijzigingsdecreet moet daarom voorzien in een overgangmaatregel waarin het de controle van het Rekenhof op De Lijn regelt.

4 Begroting en rekeningen van het agentschap

Buiten wat is bepaald in het gewijzigd artikel 42 van het initieel oprichtingsdecreet, bevat het ontwerp van decreet geen verdere modaliteiten voor de begrotingsuitvoeringsrekening en de rekeningen⁽⁶⁾. Het ontwerp van decreet zou deze bepalingen dan ook in een overgangmaatregel moeten opnemen⁽⁷⁾.

5 Structurering van de managementfunctie

Het ontwerp van wijzigingsdecreet draagt de leiding van het agentschap op aan een directeur-generaal en een adjunct-directeur-generaal en behoudt zodoende de bestaande toestand. De directeur-generaal wordt aangesteld door de Vlaamse regering en woont de raad van bestuur met

⁵ Decreet houdende de regeling van de begroting en de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof.

⁶ Onder meer een uiterste datum voor de indiening van de rekeningen bij het Rekenhof.

⁷ Hierbij zou kunnen worden teruggevallen op artikel 42 van het initieel decreet.

raadgevende stem bij. Hij moet ook de beslissingen van de raad van bestuur uitvoeren. Artikel 22, §1, van het ontwerp van wijzigingsdecreet kiest dus niet voor een van beide modellen uit het kaderdecreet bestuurlijk beleid: de persoon belast met het dagelijks bestuur als gedelegeerd bestuurder laten aanstellen door de Vlaamse regering of als personeelslid door de raad van bestuur.

Door het gekozen, ambigue model is het niet duidelijk aan wie de directeur-generaal rekenschap verschuldigd is: aan de raad van bestuur of aan de Vlaamse regering.

6 Rechtspositieregeling van het personeel

Het ontwerp van decreet betreffende de VVM-De Lijn laat artikel 27 van het decreet van 31 juli 1990 tot oprichting van de Vlaamse Vervoermaatschappij ongewijzigd. Dit artikel maakt de raad van bestuur van de VVM-De Lijn bevoegd voor de vaststelling van het administratief en geldelijk statuut van het personeel⁸).

Artikel 27 is echter strijdig met artikel 5 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid: *De Vlaamse regering bepaalt de rechtspositieregeling van het personeel van de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen. [...].*

Een nota aan de Vlaamse regering van 18 juli 2003 gaat er ten onrechte vanuit dat de VVM-De Lijn zijn personeelsstatuut, bepaald door de raad van bestuur, kan behouden. Zij verwijst daarbij naar de principiële beslissing van de Vlaamse regering van 4 juli 2003 de VVM-De Lijn niet te laten ressorteren onder het nieuwe raamstatuut⁹).

Artikel 5 van het kaderdecreet is nochtans duidelijk: alleen de Vlaamse regering is bevoegd voor de rechtspositie van de personeelsleden van de VVM-De Lijn en niet (meer) de raad van bestuur van de VVM-De Lijn. Dat het raamstatuut niet van toepassing is, doet er niet toe: de rechtspositie van het personeel dient dan bij (afzonderlijk) besluit van de Vlaamse regering te worden vastgesteld. Aangezien enkel de Vlaamse regering bevoegd is, moet artikel 28 van het oprichtingsdecreet van 31 juli

⁸ Met uitzondering van het statuut en de bezoldigingsregeling van de directeur-generaal en de adjunct-directeur-generaal, die tot de bevoegdheid van de Vlaamse regering behoren.

⁹ Het raamstatuut is een toekomstig besluit van de Vlaamse regering dat de rechtspositie zal regelen van de personeelsleden van de departementen, MOD's, IVA's, publiekrechtelijke EVA's en het secretariaatspersoneel van de strategische adviesraden, met uitzondering van het personeel van de VRT, de VVM-De Lijn, de Vlopera en de VITO.

1990 inzake de benoemings- en bevorderingsbevoegdheid dan ook worden aangepast.

Het advies van de SERV maakt melding van deze problematiek en suggereert de statutaire bevoegdheid van de Vlaamse regering te delegeren aan de raad van bestuur van de VVM-De Lijn⁽¹⁰⁾. Dat is echter uitgesloten aangezien er in elk geval een tekstuele tegenstrijdigheid blijft tussen beide decreten. Het kaderdecreet maakt de Vlaamse regering bevoegd voor het personeelsstatuut, het oprichtingsdecreet van 31 juli 1990 de raad van bestuur van de VVM-De Lijn.

In de hypothese dat het meer recente decreet voorrang geniet (het kaderdecreet van 18 juli 2003), dient te worden opgemerkt dat de rechtspraak en de rechtsleer elke rechtshandeling veroordelen waarmee een overheidsorgaan dat geen inrichtingsbevoegdheid heeft, uit eigen beweging beschikt over de opgedragen bevoegdheden. Aan het betrokken orgaan is geen subjectief recht verleend op de uitoefening van deze bevoegdheid. De uitzondering op deze regel - delegatie is toegelaten als het gaat om detailmaatregelen of bijkomende en aanvullende maatregelen die beperkt zijn qua voorwerp en doel - is niet toepasselijk aangezien het in casu gaat om delegatie van de *volledige* bevoegdheid voor het statuut.

7 Deelneming en filialisering

Artikel 12 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid staat de EVA's toe te participeren in andere ondernemingen of die op te richten. Als zij beleidsuitvoerende taken overdragen aan deze ondernemingen, moet de Vlaamse regering voorafgaand een machtiging verlenen.

In zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 en verwijzend naar de resolutie van 25 juni 1997⁽¹¹⁾, heeft het Rekenhof erop aangedrongen dat het toevertrouwen van beleidsuitvoerende taken door een EVA aan een derde, steeds wordt gemachtigd door de decreetgever (in het oprichtingsdecreet of via een afzonderlijke machtiging).

Het voorliggend ontwerp van wijzigingsdecreet bevat geen nadere modaliteiten voor de filialisering van overheidstaken door de EVA VVM – De Lijn. Artikel 11 van het wijzigingsdecreet heft alleen artikel 3, vierde lid, van het oprichtingsdecreet van de VOI VVM – De Lijn op, dat een gelijkaardige bepaling als artikel 12 van het kaderdecreet bestuurlijk

¹⁰ Advies van de SERV van 10 september 2003, p. 3.

¹¹ Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen, Vlaams Parlement, Stuk 644 (1996-1997), Nr.1, 23 april 1997, aanbeveling 5.2.

beleid bevatte. Het Rekenhof acht het aangewezen in het ontwerp van wijzigingsdecreet op te nemen welke taken kunnen worden gefilialiseerd, zodat de decreetgever daarover expliciet uitspraak kan doen.

Opdat de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement over voldoende sturings- en opvolgingsmogelijkheden zouden beschikken ten aanzien van de gefilialiseerde overheidstaken, dringt het Rekenhof erop aan dat deze taken integraal deel uitmaken van de beheersovereenkomst met de EVA VVM – De Lijn. Het ontwerp van wijzigingsdecreet biedt deze garantie niet.

8 Aanbevelingen

Het is aangewezen dat het ontwerp van wijzigingsdecreet:

- duidelijkheid verschaft over de juridische aard van de beheersovereenkomst;
- garanties inschrijft en modaliteiten bepaalt voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst;
- een machtiging inschrijft voor meerjarige financiële engagementen;
- in een overgangsmaatregel voorziet voor de controle van het Rekenhof;
- in een overgangsmaatregel modaliteiten bepaalt voor de begroting en rekeningen van het agentschap;
- een duidelijke keuze van model voor de structurering van de managementfunctie maakt;
- strijdigheden met het kaderdecreet bestuurlijk beleid inzake de rechtspositieregeling van het personeel opheft door zijn bepalingen aan te passen of te schrappen;
- opneemt dat gefilialiseerde overheidstaken deel moeten uitmaken van de beheersovereenkomst met de EVA.