

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



Zitting 2003-2004

1 maart 2004

ONTWERP VAN DECREET

**houdende wijziging van het decreet van 21 december 1988
houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

2123 (2003-2004)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

REKENHOF

Advies over het ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 27 februari 2004

INHOUD

	Blz.
Inleiding	5
1 Juridische aard van de beheersovereenkomst	5
2 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement	5
2.1 Informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst	5
2.2 Meerjarige financiële engagementen	6
3 Deelneming en filialisering	6
4 Begroting en rekeningen – controle van het Rekenhof	7
5 Ondersteuning van het Vlaams Agentschap voor Geografische Informatie	8
6 Artikelsgewijze opmerkingen	9
7 Aanbevelingen	11

Inleiding

Op 16 februari 2004 heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof verzocht het ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij te onderzoeken.

In plaats van de oprichting van een agentschap via een nieuw decreet, wordt ervoor gekozen het bestaande decreet van 21 december 1988 te wijzigen en de instelling van openbaar nut *Vlaamse Landmaatschappij* (VLM) om te vormen tot een publiekrechtelijk vormgegeven EVA, met behoud van de vennootschapsrechtelijke vorm van een naamloze vennootschap met burgerlijk karakter.

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 wijzigingsdecreet evenmin duidelijkheid verschaft over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst.

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.

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.

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

Het voorliggende ontwerp van wijzigingsdecreet legt geen nadere rapporteringsmodaliteiten vast, bijvoorbeeld voor de frequentie en inhoud van de uitvoeringsrapporten. 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 voorliggende 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, moet zij het bedrag of de berekeningswijze ervan vóór het sluiten van de overeenkomst aan het Vlaams Parlement voorleggen. Die engagementen kunnen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap immers gedurende meer jaren beïnvloeden. Zonder voorafgaande machtiging miskennen zij de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement. Het is aangewezen dit principe in het ontwerp van wijzigingsdecreet in te schrijven.

3 Deelneming en filialisering

Artikel 8*bis* van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij voorzag uitdrukkelijk in de mogelijkheid van participatie³).

Artikel 16 van het ontwerp van wijzigingsdecreet heft deze bepaling op, waardoor nu inzake participaties (deels) moet worden teruggevallen op het kaderdecreet bestuurlijk beleid⁴).

³ De VLM beschikt thans over participaties, bijvoorbeeld in het Vlaams selectiecentrum voor overheidspersoneel.

⁴ In de memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerpdecreet wordt als voordeel van externe verzelfstandiging verwezen naar de mogelijkheid te participeren in andere instellingen. Er wordt gedacht aan *mestverwerking*, *mestopslag*, *patrimoniumvennootschappen*, zie memorie van toelichting, p. 6.

Artikel 32 van het voorliggende ontwerpdecreet voorziet in de volgende ontvangsten van het agentschap:

- 7° inkomsten uit eigen participaties en uit door het agentschap verstrekte leningen aan derden;
- 8° opbrengsten uit de verkoop van eigen participaties.

Artikel 32 van het ontwerpdecreet werkt aldus artikel 12 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid verder uit dat de EVA's toestaat te participeren in 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⁽⁵⁾, heeft het Rekenhof erop aangedrongen dat het toevertrouwen van beleidsuitvoerende taken door een agentschap aan een derde, steeds wordt gemachtigd door de decreetgever.

Het voorliggende ontwerp van decreet stelt geen enkele voorwaarde voor de participaties. Het Rekenhof acht het aangewezen de overheidstaken die de EVA kan filialiseren expliciet op te nemen in het ontwerp van wijzigingsdecreet of door middel van een afzonderlijke decretale machtiging een overdracht van deze taken toe te laten.

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 in het ontwerp van wijzigingsdecreet te voorzien dat deze taken integraal deel uitmaken van de beheersovereenkomst met het agentschap *Vlaamse Landmaatschappij*.

4 Begroting en rekeningen - controle van het Rekenhof

Sommige bepalingen in het ontwerp van wijzigingsdecreet verwijzen naar het comptabiliteitsdecreet⁽⁶⁾, dat zich echter nog in de ontwerpfase bevindt. Het is niet aangewezen in het ontwerp van decreet te verwijzen naar een decreet dat nog niet is goedgekeurd door het Vlaams Parlement en dus nog steeds kan worden gewijzigd.

In afwachting van de goedkeuring en inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet moet het wijzigingsdecreet een overgangsregeling bepalen

⁵ 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.

⁶ Decreet houdende de regeling van de begroting en de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof.

voor de begroting en de rekeningen van het agentschap, alsook voor de controle van het Rekenhof⁽⁷⁾.

5 Ondersteuning van het Vlaams Agentschap voor Geografische Informatie

In het reeds in het Vlaams Parlement ingediende ontwerpdecreet tot oprichting van het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen wordt de optie geformuleerd de ondersteunende processen bij de Vlaamse Landmaatschappij te behouden. Het is de bedoeling de nadere modaliteiten hiervan in een samenwerkingsprotocol overeen te komen. Artikel 12 van het voorliggende ontwerpdecreet, dat een artikel 6*bis* invoert in het decreet van 21 december 1988, bevestigt in §5 die optie.

De vraag rijst in hoeverre deze keuze in overeenstemming is met de beslissing van de Vlaamse regering van 1 februari 2002 inzake de Managementondersteunende Diensten (MOD's). Toen is beslist de uitvoering van de ondersteunende diensten⁽⁸⁾ te groeperen en onder te brengen in een MOD als *klantgedreven dienstencentrum*.

Uit voorbereidende documenten blijkt dat het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen zal worden ondergebracht in het beleidsdomein Bestuurszaken. De VLM zal tot het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur behoren⁽⁹⁾.

Zoals blijkt uit het ontwerpdecreet en de memorie van toelichting zal de VLM zelf instaan voor de ondersteunende processen. In het beleidsdomein Bestuurszaken is het de bedoeling één MOD op te richten onder leiding van een geresponsabiliseerde MOD-manager⁽¹⁰⁾.

⁷ Artikel 6 van het ontwerpdecreet vervangt artikel 3 van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, dat deze instelling onderwerpt aan diverse bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op de instellingen van openbaar nut. Mede daardoor is er vanaf de inwerkingtreding van het wijzigingsdecreet tot aan de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet geen duidelijke regeling voor het agentschap met betrekking tot de begroting, rekeningen en controle door het Rekenhof.

⁸ Aangelegenheden inzake Financiën en Begroting, Personeels- en Organisatie-ontwikkeling, ICT, Facility Management, Communicatie en Juridische Zaken.

⁹ Zie BBB Nieuwsbrief, nummer 12 van 22 december 2003, onder <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/bbb/new/>.

¹⁰ Zie: MOD Bestuurszaken, onder <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/bbb/new/Ambtenaar/Beleidsdomeinen/Bestuurszaken/docs/MOD-BZintegratieverslag.doc>.

Het gegeven dat de VLM zal instaan voor de ondersteunende processen van het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen in plaats van de MOD-Bestuurszaken is niet in overeenstemming met de beslissing van de Vlaamse regering van 1 februari 2002: de MOD's worden immers op basis van subsidiariteit in de organisatie gepositioneerd. Wat doelmatig kan worden verricht op een bepaald organisatieniveau, wordt niet opgenomen door een hoger niveau. De VLM vertegenwoordigt echter geen hoger niveau ten aanzien van het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen, maar komt overeen met een nevengeschikt niveau (ander beleidsdomein).

De verschillende mogelijke niveaus voor het organiseren van MOD's binnen het Vlaamse overheidsapparaat zijn: niet-gegroepeerde ondersteunende diensten, een MOD-dienstencentrum op niveau van de entiteit, een MOD-dienstencentrum op niveau van het beleidsdomein en een gemeenschappelijk dienstencentrum op het niveau van een horizontaal beleidsdomein. Als binnen het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen geen eigen entiteits-MOD wordt opgezet, kan in de lijn van de beslissing van de Vlaamse regering alleen aansluiting worden gezocht bij de MOD-Bestuurszaken of bij een dienstencentrum van een horizontaal beleidsdomein, niet bij de VLM.

Het verdient daarom aanbeveling §5 van het door artikel 12 van het ontwerpdecreet in te voegen artikel 6*bis* te heroverwegen.

6 Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 6

Artikel 6 van het ontwerp van wijzigingsdecreet herhaalt artikel 2 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Uit de sectorale invulling door de Vlaamse regering, uiteengezet in de memorie van toelichting bij het kaderdecreet bestuurlijk beleid⁽¹¹⁾, vloeit voort dat de Vlaamse regering ook kan bepalen tot welk homogeen beleidsdomein het agentschap behoort. Het tweede lid van het in te voegen artikel 3 kan dan ook worden geschrapt.

Artikel 12

In artikel 12 wordt een artikel 6*bis* in het decreet van 21 december 1988 ingevoegd. Dit nieuwe artikel 6*bis*, §5, vermeldt *Het agentschap heeft als taak ondersteuning te geven aan het Vlaams Agentschap voor Geografische Informatie*. Bedoeld agentschap werd in een onlangs voorgelegd ontwerpdecreet *Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen* genoemd⁽¹²⁾.

¹¹ Ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, Memorie van Toelichting, Vlaams Parlement, Stuk 1612 (2002-2003), Nr. 1, p. 19.

¹² Vlaams Parlement, Stuk 2035 (2003-2004), Nr. 1.

Artikel 25

Artikel 25 van het ontwerp van wijzigingsdecreet, dat artikel 16 van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij vervangt, bepaalt dat de *algemene vergadering* de bezoldigingen en de presentiegelden van de voorzitter, de vice-voorzitter en de bestuurders vaststelt.

Artikel 18, §4, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid geeft echter aan de *Vlaamse regering* de opdracht een organieke regeling uit te werken inzake de vergoeding van de bestuurders van de EVA's.

Wat betreft de vaststelling van de vergoeding van de bestuurders, ontstaat aldus een inconsistentie tussen het kaderdecreet bestuurlijk beleid en het voorliggende ontwerp van wijzigingsdecreet.

De bepaling wordt daarom best verduidelijkt in die zin dat de algemene vergadering de vergoeding kan vaststellen binnen de grenzen van de organieke regeling die door de Vlaamse regering zal worden bepaald.

Artikel 30

Artikel 30 voert een artikel 18*bis* in het oprichtingsdecreet van de VLM in. Dit nieuwe artikel bepaalt in §2, 1°, *de gedelegeerd bestuurder oefent de bevoegdheden uit die hem krachtens het besluit van de Vlaamse regering van (?) houdende de regeling van de rechtspositie van het personeel, alsmede krachtens alle andere op het personeel van toepassing zijnde wettelijke decretale of reglementaire bepalingen, worden toegekend.*(eigen vraagteken)

Op de plaats van het vraagteken ontbreekt een verwijzing naar een concreet besluit en exacte datum. De memorie van toelichting geeft geen verdere uitleg. Wellicht was het de bedoeling te verwijzen naar het toekomstige Raamstatuut¹³). In voorkomend geval dient te worden opgemerkt dat dit besluit van de Vlaamse regering nog niet is goedgekeurd. Aangezien niet kan worden verwezen naar een nog niet in de rechtsorde bestaande tekst en evenmin regels uit die tekst toepasselijk kunnen worden gemaakt, blijven voornamelijk de oude regels van toepassing¹⁴).

¹³ Voorontwerp van nieuw personeelsstatuut dat in principe voor alle Vlaamse ambtenaren van toepassing zal zijn na de implementatie van Beter Bestuurlijk Beleid.

¹⁴ Het besluit van de Vlaamse regering van 30 juni 2000 houdende de regeling van de rechtspositie van het personeel van sommige Vlaamse openbare instellingen en het besluit van de Vlaamse regering van 22 maart 2002 houdende de instellingsspecifieke regeling van de rechtspositie van het personeel van de Vlaamse Landmaatschappij.

Opdat het decreet niet zou moeten worden aangepast bij de invoering van het nieuwe Raamstatuut, verdient het aanbeveling de tekst als volgt aan te passen:

1° de gedelegeerd bestuurder oefent de bevoegdheden uit die hem krachtens de besluiten van de Vlaamse regering houdende de regeling van de rechtspositie van het personeel, [...], worden toegekend;

7 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;
- bepaalt dat de Vlaamse regering vóór het sluiten van de beheersovereenkomst het bedrag of de berekeningswijze van de financiële engagements die zij ten aanzien van het agentschap wil aangaan voor machtiging aan het Vlaams Parlement moet voorleggen;
- opneemt dat gefilialiseerde overheidstaken deel moeten uitmaken van de beheersovereenkomst met het agentschap;
- alle verwijzingen naar het ontwerp van comptabiliteitsdecreet weglaat, in een overgangsmaatregel voorziet voor de controle van het Rekenhof en voor de begroting en rekeningen van het agentschap;
- de situering van de ondersteunende processen bij de Vlaamse Landmaatschappij afweegt tegenover de situering in de MOD Bestuurszaken, overeenkomstig een vorige beslissing van de Vlaamse regering.

Ten slotte is het aangewezen enkele artikelen van het ontwerpdecreet aan te passen of te verduidelijken.