

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



Zitting 2003-2004

15 maart 2004

ONTWERP VAN DECREET

**houdende omvorming van de vzw ‘de Rand’
tot een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

2145 (2003-2004)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

REKENHOF

Advies over het ontwerp van decreet houdende omvorming van de vzw De Rand tot een privaatrechtelijk vormgege- ven extern verzelfstandigd agentschap

Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement

**Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 15 maart 2004**

INHOUD

Inleiding.....	5
1 Verzelfstandigingsvorm	5
2 Aansturing en controle.....	6
2.1 Concretisering van de opdracht.....	6
2.2 Informatie aan regering en parlement	6
2.3 Financiële engagements	7
2.4 Controlebevoegdheid van het Rekenhof	7
3 Terbeschikkingstelling van personeel.....	7
4 Artikelsgewijze opmerkingen	9
5 Aanbevelingen	9

Inleiding

Op 1 maart 2004 heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof verzocht het ontwerp van decreet houdende omvorming van de vzw *De Rand* tot een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap te onderzoeken.

1 Verzelfstandigingsvorm

Het decreet van 17 december 1996⁽¹⁾ machtigde de Vlaamse regering mee te werken aan de oprichting van een vzw *De Rand* met het oog op het ondersteunen van het Nederlandstalige karakter van de Vlaamse rand rond Brussel. De decreetgever koos de vzw-vorm omdat de overheidsregels inzake financieel beheer, beleidsstructuur en personeelszaken die van toepassing waren op de culturele centra van de Vlaamse Gemeenschap, niet waren afgestemd op de dienstverlenende opdrachten van een cultureel centrum (flexibiliteit, avond- en weekendwerk, ...)⁽²⁾. De vzw werd opgericht op 20 december 1996.

Het voorliggende ontwerp van decreet brengt de vzw *De Rand* onder het toepassingsgebied van het kaderdecreet bestuurlijk beleid en vormt haar om tot een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap, met behoud van de vzw-vorm.

Toetsing aan de verzelfstandigingscriteria van het kaderdecreet bestuurlijk beleid wijst echter uit dat de keuze voor een privaatrechtelijke EVA weinig grond heeft. Zo is er inhoudelijk én financieel te weinig massa om te kunnen verzelfstandigen. De keuze voor een privaatrechtelijke boven een publiekrechtelijke rechtsvorm verantwoordt de memorie van toelichting door een grotere soepelheid van personeelsbeheer en de nood aan samenwerkingsverbanden met derden. Nochtans biedt het bestuurskader, waarin het kaderdecreet voor de publiekrechtelijke EVA's voorziet, al een grotere autonomie op dit vlak. De keuze voor de privaatrechtelijke rechtsvorm impliceert ook beperkte sturings- en opvolgingsmogelijkheden voor regering en parlement.

¹ Decreet houdende oprichting van de vzw "De Rand" voor de ondersteuning van het Nederlandstalig karakter van de Vlaamse rand rond Brussel.

² Memorie van toelichting bij het decreet van 17 december 1996, Stuk 402 (1995-1996) – Nr.1, p. 2.

2 Aansturing en controle

2.1 Concretisering van de opdracht

Artikel 8 van het ontwerpdecreet voorziet in een samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap en de vzw De Rand, die onder meer bepaalt:

- de financiële tegemoetkoming vermeld in artikel 10;
- de voorwaarden voor het beheer, het toezicht en de werking;
- de voorwaarden voor de aanwending van de ter beschikking gestelde personeelsleden, middelen en infrastructuur.

De samenwerkingsovereenkomsten spelen een belangrijke rol in de aansturing en opvolging van de overheidstaken die de agentschappen uitvoeren. Daarom is het noodzakelijk ook *decretaal* te waarborgen dat de samenwerkingsovereenkomst die de regering met De Rand zal sluiten deze opdrachten en taken moeten bevatten. Zo zou het decreet moeten garanderen dat de samenwerkingsovereenkomst de opdrachten van het agentschap vormgeeft in concrete, meetbare taken.

Van een overlegging van de samenwerkingsovereenkomst aan het Vlaams Parlement vóór de goedkeuring ervan door de Vlaamse regering, is al evenmin sprake.

2.2 Informatie aan regering en parlement

De Vlaamse regering en het Vlaams Parlement moeten de uitvoering van de overheidstaak door de vzw De Rand kunnen opvolgen. Zij dienen dus voldoende garanties te hebben dat ze gepaste en betrouwbare informatie ontvangen. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid bevat nauwelijks bepalingen daarover. Het voorliggende ontwerp van decreet stelt onder artikel 9 dat de vzw De Rand een beëdigd bedrijfsrevisor dient aan te stellen, die haar financiële toestand, haar jaarrekening en de regelmatigheid van haar financiële verrichtingen controleert.

De Vlaamse regering verkrijgt op die manier regelmatig gecertificeerde financiële informatie. Zij heeft echter niet de garantie dat zij daarbuiten ook de gepaste informatie zal ontvangen om de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst door De Rand te kunnen beoordelen. De Vlaamse regering en De Rand zullen het tijdstip en de inhoud van deze rapportering wellicht overeenkomen in de samenwerkingsovereenkomst, maar dat is niet zeker. Gelet op het belang van die uitvoeringsinformatie voor de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement is het daarom aangewezen de informatieplicht decretaal te verankeren. Het principe van een verplicht uitvoeringsrapport, het tijdstip van voorlegging ervan en de certificering door een onafhankelijke instantie worden het best opgenomen in het ontwerpdecreet. Naar analogie met de publiekrechtelijk vormgegeven EVA, zou 1 maart datum van rapportering kunnen zijn.

Het ontwerpdecreet kan voorts opleggen de rapporteringsmodaliteiten te concretiseren in de samenwerkingsovereenkomst.

Artikel 36, §2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid bepaalt dat de Vlaamse regering jaarlijks verslag moet uitbrengen bij het Vlaams Parlement over de activiteiten en de rekeningen van de agentschappen. Het kaderdecreet bevat echter geen bepalingen over de timing en inhoud van dergelijke uitvoeringsrapporten. Het voorliggende ontwerpdecreet vult deze lacune evenmin in. Het is aangewezen dat het dit alsnog doet.

2.3 Financiële engagementen

Wil de Vlaamse regering in de samenwerkingsovereenkomst financiële engagementen aangaan ten aanzien van het agentschap, dan 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 aangewezen dit principe in het machtigingsdecreet in te schrijven.

2.4 Controlebevoegdheid van het Rekenhof

Op dit moment is niet voorzien in een controle van het Rekenhof op privaatrechtelijk vormgegeven EVA's. Bijgevolg is de controle van het Rekenhof op De Rand niet geregeld.

Daar het comptabiliteitsdecreet zich nog in het stadium van ontwerp bevindt, dringt het Rekenhof, gelet op het niet simultaan in werking treden van het kaderdecreet bestuurlijk beleid en het comptabiliteitsdecreet, aan op de opname van een overgangsregeling.

3 Terbeschikkingstelling van personeel

Artikel 11 van het ontwerpdecreet machtigt de Vlaamse regering personeel ter beschikking te stellen van vzw De Rand.

In zijn advies van 24 juni 2003 bij het ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid heeft het Rekenhof al opgemerkt dat een terbeschikkingstelling van personeel in strijd is met de wet van 24 juli 1987³). Aangezien het oorspronkelijk de bedoeling was deze wet een ruim toepassingsge-

³

Wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers.

bied te geven⁽⁴⁾, mag worden aangenomen dat het verbod op terbeschikkingstelling aan een privaatrechtelijke entiteit zoals de vzw De Rand zowel contractuele als statutaire ambtenaren betreft. De reden daarvoor ligt in de sociale bescherming van de werknemer. Er bestaat geen redelijk argument voor de bescherming van enkel contractuele overheidspersoneelsleden, en niet statutaire.

Het in een zelfde entiteit naast elkaar laten werken van Vlaams terbeschikkinggesteld personeel en eigen personeel kan bovendien leiden tot ongelijkheden. Een groep van Vlaamse ambtenaren zal immers bij de vzw De Rand worden tewerkgesteld onder de arbeidsvoorwaarden van het toekomstig raamstatuut⁽⁵⁾, terwijl de arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld bezoldiging) voor de rest van het personeel, de eigen werknemers, in principe vrij is.

Artikel 11 is ook onvoldoende concreet. Artikel 30 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, dat bepaalt dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest een privaatrechtelijk vormgegeven EVA kunnen oprichten of erin deelnemen, stelt dat de machtiging van de decreetgever de personeelsleden *moet vaststellen* die aan de privaatrechtelijke EVA ter beschikking kunnen worden gesteld. Om in overeenstemming te zijn met de tekst van artikel 30 zou het machtigingsdecreet bijgevolg *in concreto* moeten aanduiden welke (categorie van) personeelsleden ter beschikking kunnen worden gesteld⁽⁶⁾. Als het niet de bedoeling is af te wijken van het kaderdecreet, volstaat de algemeen geformuleerde machtiging in artikel 11 van het ontwerp niet, maar moeten de betrokken personeelsleden worden *vastgesteld*⁽⁷⁾.

⁴ *Gedr. St.*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1974-1975 - Nr. 627/11, p. 32 e.v. met betrekking tot de tijdelijke wet van 28 juni 1976: de bepalingen ervan werden grotendeels overgenomen in de wet van 24 juli 1987.

⁵ 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 secretariaatpersoneel van de strategische adviesraden, met uitzondering van het personeel van de VRT, de VVM-De Lijn, de Vlopera en het VITO.

⁶ Zodat bv. ook het aantal betrokken ambtenaren bepaald of bepaalbaar is.

⁷ Het vaststellen van de betrokken (categorie van) personeelsleden kan ook niet worden overgelaten aan de Vlaamse regering. Artikel 5 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid impliceert enkel dat de Vlaamse regering bevoegd is voor de arbeidsvoorwaarden verbonden aan de terbeschikkingstelling (als onderdeel van de rechtspositie), maar behelst niet de bevoegdheid de (categorie van) personeelsleden aan te duiden die aan een bepaalde private EVA ter beschikking kunnen worden gesteld. Dat is een bevoegdheid van de decreetgever.

4 Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 3

Artikel 3, §1, voorziet dat de Vlaamse regering wordt gemachtigd onder de voorwaarden, bepaald in dit decreet, te participeren in de vzw De Rand. De vraag rijst waarom deze bepaling hier wordt voorzien, gelet op artikel 32 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Volgens dit artikel zijn, met uitzondering voor de participaties in het kader van de Vlaamse publiek-private samenwerkingsprojecten, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest en de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid gemachtigd op grond van het private vennootschaps- of verenigingsrecht, instellingen, verenigingen en ondernemingen op te richten of erin deel te nemen, voor zover het niet met een bevoegdheidsoverdracht gepaard gaat.

Artikel 10

De nominatim subsidies zijn het voorwerp van artikel 10 van het cultuurpact, niet van artikel 11.

5 Aanbevelingen

Gelet op artikel 29 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, beveelt het Rekenhof de decreetgever aan de belangrijke keuze voor verzelfstandiging te doen voorafgaan door een beoordeling van de vier cumulatieve voorwaarden voor verzelfstandiging.

Het is voorts aangewezen dat het ontwerpdecreet:

- waarborgt dat de samenwerkingsovereenkomst met De Rand de opdrachten en taken zal omvatten;
- garanties inschrijft en modaliteiten bepaalt voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst;
- 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;
- voorziet in een overgangsmaatregel voor de controle van het Rekenhof;
- afziet van de mogelijkheid tot terbeschikkingstelling van personeel van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.