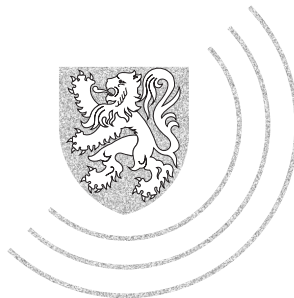


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

15 maart 2004

ONTWERP VAN DECREET

**tot omvorming van de Vlaamse openbare instelling Commissariaat-generaal
voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie
tot het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Bloso**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

2155 (2003-2004)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

REKENHOF

**Advies over het ontwerp van decreet tot
omvorming van de Vlaamse openbare
instelling Commissariaat-generaal voor
de Bevordering van de Lichamelijke
Ontwikkeling, de Sport en de
Openluchtrecreatie tot het intern
verzelfstandigd agentschap met
rechtspersoonlijkheid Bloso**

**Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement**

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

INHOUD

Inleiding.....	5
1 Juridische aard van de beheersovereenkomst	5
2 Deelneming en filialisering	5
3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement.....	6
3.1 Informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst...	6
3.2 Meerjarige financiële engagements	7
4 Begroting en rekeningen - controle van het Rekenhof.....	7
5 Dotatie uit de opbrengsten van de Nationale Loterij.....	8
6 Samenwerking met sportactoren	8
7 Artikelsgewijze opmerkingen	9
7.1 Omvormingsdecreet	9
7.2 Memorie van toelichting.....	9
8 Aanbevelingen	9

Inleiding

Op 2 maart 2004 heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof verzocht het ontwerp van decreet tot omvorming van de Vlaamse openbare instelling Commissariaat-generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie tot het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Bloso te onderzoeken.

Dit ontwerpdecreet richt een agentschap Bloso op dat in de plaats komt van het Commissariaat-Generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie. Er wordt dus gekozen voor een omzetting van de bestaande rechtspersoon en niet voor de oprichting van een nieuwe rechtspersoon.

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 juridische 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 omvormingsdecreet evenmin duidelijkheid verschaft over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst. Het ontwerp bevat immers geen bepalingen over de beheersovereenkomst.

2 Deelneming en filialisering

Artikel 7, §1, 2°, en §2, 4°, van het ontwerpdecreet stelt dat het verzelfstandigd agentschap kan beschikken over de volgende ontvangsten:

- 2° inkomsten uit eigen participaties en uit door het agentschap verstrekte leningen aan derden;
- 4° opbrengsten uit de verkoop van eigen participaties en van roerende en onroerende eigendommen.

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.

Dit artikel werkt aldus artikel 32 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid verder uit. Het kaderdecreet laat participaties van IVA's met rechtspersoonlijkheid in instellingen, verenigingen en ondernemingen echter maar toe voor zover zij niet met een bevoegdheidsoverdracht gepaard gaan.

In zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 en verwijzend naar de resolutie van 25 juni 1997³), heeft het Rekenhof erop aangedrongen dat het toevertrouwen van beleidsuitvoerende taken door een agentschap aan een derde, steeds wordt gemachtigd door de decreetgever (in het oprichtingsdecreet of door middel van een afzonderlijke machtiging).

Het voorliggende ontwerpdecreet bevat, behalve in artikel 7, §1, 2°, en §2, 4°, geen nadere modaliteiten voor de participatie in ondernemingen door Bloso. Het is aangewezen de overheidstaken die het IVA kan filialiseren expliciet op te nemen in het ontwerpdecreet of in een afzonderlijke decretale machtiging een overdracht van deze taken toe te staan, te meer daar het kaderdecreet bestuurlijk beleid het begrip *bevoegdheids-overdracht* niet eenduidig heeft gedefinieerd en het IVA zelfstandig kan beoordelen of er sprake is van een bevoegdheidsoverdracht, zonder dat het parlement daarin nog kan tussenkomen.

Opdat de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement over voldoende sturings- en opvolgingsmogelijkheden zouden beschikken ten aanzien van de overheidstaken die een onderneming waarin het IVA participeert uitvoert, dringt het Rekenhof erop aan er in het ontwerp van omvormingsdecreet in te voorzien dat deze taken integraal deel uitmaken van de beheersovereenkomst met Bloso.

3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement

3.1 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 moeten voldoende garanties worden ingebouwd voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst.

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid regelt in algemene termen de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst, bijvoorbeeld door te voorzien in een minstens jaarlijks uitvoeringsrapport.

³ Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen, Stuk 644 (1996-1997), Nr. 1, 23 april 1997, aanbeveling 5.2.

Het voorliggende ontwerp van omvormingsdecreet legt geen nadere rapporteringsmodaliteiten vast, bijvoorbeeld voor de frequentie en de inhoud van de uitvoeringsrapporten. De Vlaamse regering kan de nadere modaliteiten vastleggen in een besluit ter uitvoering van artikel 9, §2, en artikel 10, §4, van het kaderdecreet of in de beheersovereenkomst zelf.

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

3.2 Meerjarige financiële engagementen

Wil de Vlaamse regering in de beheersovereenkomst 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 de begroting van de Vlaamse Gemeenschap gedurende meer jaren beïnvloeden. Zonder voorafgaande machtiging miskennen zij de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement. Het is aangewezen dit principe in het ontwerp van omvormingsdecreet in te schrijven.

4 Begroting en rekeningen - controle van het Rekenhof

Sommige bepalingen in het ontwerp van omvormingsdecreet verwijzen naar het comptabiliteitsdecreet⁽⁴⁾, dat zich echter nog in de ontwerpfase bevindt. Het is niet aangewezen in het ontwerp van omvormingsdecreet 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 omvormingsdecreet een overgangsregeling bepalen voor de begroting en de rekeningen van het agentschap⁽⁵⁾, alsook voor de controle van het Rekenhof.

⁴ Decreet houdende de regeling van de begroting en de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof.

⁵ Artikel 11 van het ontwerp van omvormingsdecreet heft hoofdstuk 6 van titel I van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid op, en dus ook de bepalingen inzake begroting en rekeningen die in dat decreet zijn opgenomen. Mede daardoor is er vanaf de inwerkingtreding van het omvormingsdecreet tot aan de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet geen duidelijke regeling voor het agentschap met betrekking tot de begroting en de rekeningen.

5 Dotatie uit de opbrengsten van de Nationale Loterij

Artikel 7, §2, 1°, van het ontwerp van omvormingsdecreet bepaalt dat Bloso kan beschikken over *de dotatie voor het Vlaams Sportfonds uit de opbrengsten van de Nationale Loterij*. Artikel 12 heft het decreet van 31 mei 1989 houdende oprichting van een Vlaams Sportfonds echter op, zodat daaraan geen dotatie meer kan worden toegekend. Wellicht beoogt het ontwerp de dotaties uit de opbrengsten van de Nationale Loterij aan Bloso, die als gevolg van de opheffing van het Vlaams Sportfonds zouden verdwijnen, decretaal te verankeren.

Het verdient dan ook aanbeveling te bepalen dat Bloso kan beschikken over *opbrengsten van de Nationale Loterij*.

6 Samenwerking met sportactoren

Hoofdstuk VI van het ontwerp van omvormingsdecreet bevat de modaliteiten van samenwerking met andere overheden of rechtspersonen. Artikel 9 stelt: *Voor de sportkaderopleiding (de Vlaamse Trainersschool) enerzijds en, het integrale Vlaamse topsportbeleid anderzijds, wordt de samenwerking tussen Bloso en de betrokken sportactoren geconcretiseerd via twee autonome stuurgroepen waarin de betreffende partners op basis van gelijkwaardigheid zijn vertegenwoordigd.*

Volgens de memorie van toelichting worden op die manier de knowhow en praktijkervaring van deze actoren rechtstreeks ingebracht in de uitvoering van het sportbeleid door Bloso. Het is echter niet duidelijk of de stuurgroepen optreden als adviesorgaan van het agentschapshoofd of als orgaan dat autonoom beslissingen neemt. Voortbouwend op de principes van het kaderdecreet bestuurlijk beleid kunnen de stuurgroepen enkel optreden als adviesorgaan⁽⁶⁾ en kunnen ze geen beslissingsbevoegdheid bekomen. De beslissingbevoegdheid ligt bij het hoofd van het agentschap. Hij sluit immers met de Vlaamse regering een beheersovereenkomst en moet over de uitvoering daarvan aan de regering periodiek rekenschap afleggen. Het is daarom aangewezen in het ontwerp-decreet duidelijk de taken en bevoegdheden van de stuurgroepen af te bakenen⁽⁷⁾.

⁶ In die zin zijn ze vergelijkbaar met het raadgevend comité dat bij de intern verzelfstandigde agentschappen kan worden opgericht ter uitvoering van de artikelen 6, §2, en 10, § 2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

⁷ De Raad van State heeft deze problematiek ook gemeld in zijn advies nr. 36.433/3 over het voorliggende voorontwerp van omvormingsdecreet.

7 Artikelsgewijze opmerkingen

7.1 Omvormingsdecreet

Artikel 3

Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp van omvormingsdecreet 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 beleid⁸), vloeit voort dat de Vlaamse regering ook kan bepalen tot welk homogeen beleidsdomein het agentschap behoort. Het tweede lid van artikel 3 van het ontwerp van omvormingsdecreet kan dan ook worden geschrapt.

Het laatste lid van artikel 3 van het ontwerp van omvormingsdecreet kan ook wegvallen, aangezien de omvorming tot een IVA met rechtspersoonlijkheid met zich brengt dat de bepalingen van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van toepassing zijn op het agentschap.

7.2 Memorie van toelichting

De tekst van de algemene toelichting bij het voorliggende ontwerpdecreet is niet in overeenstemming met het ontwerpdecreet. In het ontwerp van omvormingsdecreet is er van de oprichting van een management-ondersteunende dienst (MOD), uitgebreid besproken in de algemene toelichting, geen sprake. Door de opsomming van de voordelen van het verlenen van de rechtspersoonlijkheid aan de betreffende MOD, wekt de memorie van toelichting bovendien verkeerdelijk de indruk dat aan een MOD rechtspersoonlijkheid kan worden verleend.

Zo het bedoeling is de voordelen en nadelen van het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan Bloso duidelijk af te wegen, dan is een dergelijke afweging achterwege gebleven in de tekst van de algemene toelichting.

8 Aanbevelingen

Het is aangewezen dat het ontwerp van omvormingsdecreet:

- duidelijkheid verschaft over de juridische aard van de beheers-overeenkomst;

⁸ Ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, Memorie van toelichting, Stuk 1612 (2002-2003) – Nr. 1, p. 19.

- opneemt dat gefilialiseerde overheidstaken deel moeten uitmaken van de beheersovereenkomst met het agentschap;
- 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;
- 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;
- bepaalt dat Bloso kan beschikken over opbrengsten van de Nationale Loterij;
- duidelijk de taken en bevoegdheden van de stuurgroepen afbakent.

Ten slotte moet de memorie van toelichting in overeenstemming worden gebracht met de tekst van het ontwerp van omvormingsdecreet door duidelijk een afweging te maken van de voordelen en nadelen van het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan het agentschap.