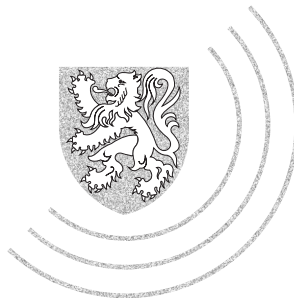


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

26 januari 2004

ONTWERP VAN DECREET

**tot wijziging van het decreet van 28 juni 2002 betreffende de oprichting
van de vennootschappen T-Groep en Werkholding**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

1998 (2003-2004)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

Brussel, 23 januari 2004
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

N 14-2.357.901 B1

Bijlagen : twee adviezen

Mijnheer de Voorzitter,

BETREFT : Onderzoek van de ontwerpen van oprichtingsdecreten intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid "Toerisme Vlaanderen" en privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "NV VSO Werkholding".

Het Rekenhof zendt u als bijlagen twee adviezen met betrekking tot de voornoemde ontwerpen van oprichtingsdecreten.

Op last :
De Hoofdgriffier,

Het Rekenhof :
Voor de Voorzitter,

F. VAN DEN HEEDE.

J. BECKERS.
Raadsheer.

De heer N. DE BATSELIER
Voorzitter van het Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27
1011 BRUSSEL

REKENHOF

Advies over het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 juni 2002 betreffende de oprichting van de vennootschappen T-groep en Werkholding

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, 23 januari 2004

INHOUD

Inleiding.....	7
1 Verzelfstandigingsvorm	7
1.1 Keuze voor verzelfstandiging	7
1.2 Externe verzelfstandiging in privaatrechtelijke vorm	8
2 Aansturing en controle.....	9
2.1 Concretisering van de opdracht van de Werkholding.....	9
2.2 Informatie aan regering en parlement	10
2.3 Controlebevoegdheid van het Rekenhof	11

Inleiding

Op 12 januari 2004 heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof verzocht het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 juni 2002 betreffende de oprichting van de vennootschappen T-groep en Werkholding te onderzoeken.

Ter uitvoering van het decreet van 28 juni 2002 werden op 16 december 2002 de NV T-Groep en de NV VSO Werkholding effectief opgericht. In de NV T-Groep werden de commerciële activiteiten ondergebracht die vroeger onder de VDAB ressorteerden (uitzendarbeid, outplacement-diensten, enz.).

Om toe te laten de inkomsten, of een deel ervan, die de NV T-Groep zal genereren, te bestemmen voor sociale projecten of doelstellingen geïnspireerd door de sociale bekommernis de tewerkstelling en beroepsopleiding van kansarmen te bevorderen, werden de aandelen van de NV T-Groep ondergebracht in een NV VSO Werkholding.

De overheidstaak van de NV VSO Werkholding bestaat erin te participeren in organisaties die het aanbieden van commerciële activiteiten inzake personeelsbeleid en personeelsbeheer als doel hebben en met de winsten uit deze participaties sociale projecten inzake beroepsopleiding en tewerkstelling te financieren. Dit betekent dat de NV zelf geen sociale projecten zal uitvoeren, maar dat ze zal participeren in instanties die dergelijke projecten opzetten, of dat zij die projecten mede zal financieren binnen haar financiële mogelijkheden. Deze mogelijkheden worden bepaald door de inkomsten die de eventuele dochters genereren.

In overeenstemming met de basisbeginselen van Beter Bestuurlijk Beleid en het kaderdecreet bestuurlijk beleid strekt het voorliggende ontwerp van wijzigend decreet ertoe de Werkholding te categoriseren als privaatrechtelijk vormgegeven EVA.

1 Verzelfstandigingsvorm

1.1 Keuze voor verzelfstandiging

Over de keuze van verzelfstandigingsvorm bepaalt artikel 4, § 2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid dat:

Taken van beleidsuitvoering worden toevertrouwd aan intern of extern verzelfstandigde agentschappen wanneer voldaan is aan de volgende cumulatieve voorwaarden:

1° voldoende massa uitvoeringstaken voor het verzelfstandigde agentschap;

2° meetbaarheid van de door het verzelfstandigde agentschap te leveren producten of diensten;

3° reële mogelijkheid tot aansturing van het verzelfstandigde agentschap op grond van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit;

4° reëel invulbare informatierelatie.

Als niet is voldaan aan de voorwaarden om taken van beleidsuitvoering aan een verzelfstandigd agentschap toe te vertrouwen, worden de departementen belast met die taken.

De memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerp van wijzigend decreet bespreekt de vier cumulatieve verzelfstandigingsvoorwaarden en verantwoordt het criterium voldoende massa uitvoeringstaken vanuit de (formele) taakomschrijving en het cijfermatige belang van de aandelen en de balans van de enige dochter (NV T-Groep). De memorie verantwoordt de massa niet met het aantal participaties en financieringen, noch met het reële praktische werk dat in de holding plaatsvindt.

Momenteel heeft de NV VSO Werkholding slechts één dochter, de NV T-Groep. De voorbije jaren heeft deze dochter verlies geleden. De financiële plannen bij de oprichting van de T-Groep en Werkholding, verwachten dat de NV T-Groep vanaf 2004 geleidelijkaan weer winst zal maken. Zij gaan er echter vanuit dat de NV tot en met 2007 geen dividenden zal uitkeren. Zonder dividenduitkering kan de Werkholding echter geen verdere activiteiten ontwikkelen. Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat de Werkholding geen voldoende massa uitvoeringstaken heeft om een verzelfstandiging te verantwoorden.

Bovendien rijst de vraag naar de relatie van de NV VSO Werkholding met de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV), die precies als opdracht heeft de participaties van het Vlaams Gewest, zoals die in de NV T-Groep, in naam en voor rekening van het Vlaams Gewest te beheren en die tevens bijzondere opdrachten voor de Vlaamse regering kan uitvoeren.

Met de NV VSO Werkholding wordt een entiteit gecreëerd voor sociale projecten, terwijl ook andere entiteiten, zoals de VDAB en de administratie, daarmee belast zijn.

1.2 Externe verzelfstandiging in privaatrechtelijke vorm

Behalve bij het nut van de verzelfstandiging, stelt het Rekenhof in subsidiaire orde ook vragen bij het privaatrechtelijke karakter.

De memorie van toelichting weegt de voor- en nadelen van de keuze voor een privaatrechtelijk vormgegeven EVA niet af. Zij verantwoordt het privaatrechtelijke statuut met de oprichting van de Werkholding als een naamloze vennootschap en stelt expliciet dat de activiteit als houdster-

vennootschap per definitie slechts onder een privaatrechtelijk statuut kan worden vormgegeven.

Wel wijst de memorie erop dat de Werkholding haar inkomsten zal besteden aan projecten met als oogmerk de tewerkstelling of beroepsopleiding van kansarmen te bevorderen en beter te integreren in de samenleving.

2 Aansturing en controle

2.1 Concretisering van de opdracht van de Werkholding

Artikel 6 van het wijzigingsdecreet stelt dat de eerste samenwerkingsovereenkomst, (...), wordt gesloten binnen een maand na de inwerking-treding van deze bepaling.

De samenwerkingsovereenkomsten spelen een belangrijke rol in de aansturing en de opvolging van de overheidstaken die de agentschappen uitvoeren. Daarom is het noodzakelijk *decretaal* te waarborgen dat deze opdrachten en taken zullen worden opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst die de regering en de Werkholding zullen sluiten. Zo zou het decreet moeten garanderen dat:

- de samenwerkingsovereenkomst de opdracht inzake participaties en, vooral inzake financiering van sociale projecten moet concretiseren in concrete, meetbare taken;
- de maatschappelijke doelstellingen van de *sociale* projecten worden geconcretiseerd in meetbare operationele doelstellingen;
- de opdracht van de filialen, die (een gedeelte van) de overheidstaken van de Werkholding uitvoeren, eveneens worden geconcretiseerd in concrete, meetbare taken;
- de taken in de samenwerkingsovereenkomst kunnen worden aangepast, bv. als de beleidsdoelstellingen van de regering wijzigen.

In hun antwoord op het advies van 14 mei 2002 hebben de Minister-President van de Vlaamse regering en de Vlaamse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid erop gewezen dat het statuut van deze rechtsvorm niet eenduidig is, zoals voor de publiekrechtelijk vormgeven EVA, en niet bij decreet kan worden opgelegd. Bijgevolg zouden de samenwerkingsovereenkomsten minder homogeen zijn dan de beheersovereenkomsten. Het leek volgens de ministers dan ook weinig aangewezen generieke minimale bepalingen op te leggen voor de overeenkomsten tussen de Vlaamse regering en de privaatrechtelijk vormgegeven EVA, noch voor de verslaggeving over de uitvoering ervan. Dit zou niet wegnemen dat de respectieve machtigingsdecreten zouden voorzien in de nodige transparantie en politieke controle op de (uitvoering van de) samenwerkingsovereenkomsten, re-

kening houdend met het statuut en de taakstelling van de privaatrechtelijk vormgegeven EVA. Het voorliggende ontwerpdecreet bevat echter geen bepalingen in die zin.

2.2 Informatie aan regering en parlement

De Vlaamse regering en het Vlaams Parlement moeten de uitvoering van de overheidstaak door de Werkholding (en eventuele filialen) kunnen opvolgen. Zij moeten dus voldoende garanties hebben dat ze gepaste en betrouwbare informatie ontvangen. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid bevat nauwelijks bepalingen daarover. Het voorliggende ontwerp van decreet bevat evenmin voldoende waarborgen.

Aangaande de informatie voor de Vlaamse regering, verwijst de toelichting bij het ontwerpdecreet naar het wetboek van vennootschappen, dat de verplichting oplegt een jaarrekening en een bestuurdersverslag voor te leggen aan de algemene vergadering van aandeelhouders (in dit geval: Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap). Een commissaris-revisor certificeert de jaarrekening, overeenkomstig het wetboek.

De Vlaamse regering verkrijgt, in haar hoedanigheid van aandeelhouder, op die manier regelmatig gecertificeerde financiële informatie. Zij heeft evenwel niet de garantie dat zij daarbuiten gepaste niet-financiële informatie zal ontvangen over de uitvoering van de taken van de Werkholding (bv.: aantal en aard van de gefinancierde projecten, maatschappelijke resultaten van de projecten, ...). Het Wetboek van Vennootschappen bevat geen bepalingen over de inhoud en certificering van dergelijke informatie. De Vlaamse regering en de Werkholding zullen het tijdstip en de inhoud van deze rapportering wellicht overeenkomen in de samenwerkingsovereenkomst, maar dat is niet zeker. Gelet op het belang van dergelijke, niet-financiële 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 kunnen worden gekozen als datum van rapportering. Het ontwerpdecreet kan voorts opleggen de rapporteringsmodaliteiten te concretiseren in de samenwerkingsovereenkomst.

Over de informatie voor het Vlaams Parlement, bepaalt artikel 36, §2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid 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 ontwerpdecreet dit alsnog doet.

2.3 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 Werkholding niet geregeld. Ook voor de dochtervennootschap is in geen controle voorzien.

Daar het comptabiliteitsdecreet zich nog in het stadium van voorontwerp 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.