

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



Zitting 2003-2004

2 februari 2004

ONTWERP VAN DECREET

**houdende de oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap
"Agentschap voor Geografische Informatie in Vlaanderen"**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

2035 (2003-2004)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

REKENHOF

Advies over het ontwerp van decreet houdende de oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap “Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen”

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

Goedgekeurd in de

Nederlandse kamer van het Rekenhof

Op 2 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 en verwijzing naar het comptabiliteitsdecreet	6
4 Begroting en rekeningen van het agentschap	7
5 Ondersteunende processen van het agentschap	7
6 Coördinatie in het ontwerp van oprichtingsdecreet zelf	9
6.1 Bevoegdheden van het agentschap	9
6.2 Financiële middelen van het agentschap	9
7 Artikelsgewijze opmerkingen	9
7.1 Oprichtingsdecreet	9
7.2 Memorie van toelichting.....	10
8 Aanbevelingen	11

Inleiding

Op 19 januari 2004 heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof verzocht het ontwerp van decreet houdende de oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap *Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen* te onderzoeken.

Het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen vervangt het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen, dat vroeger een afdeling was van de Vlaamse Landmaatschappij, met name de afdeling Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen (OC-GIS).

Samen met de externe verzelfstandiging, brengt het ontwerpdecreet een aantal wijzigingen aan in het decreet van 17 juli 2000 houdende het Geografisch Informatie Systeem Vlaanderen. Deze wijzigingen hebben hoofdzakelijk tot doel de taken die het decreet van 17 juli 2000 had opgedragen aan het ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen over te dragen op het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen.

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

Het ontwerp van oprichtingsdecreet bepaalt in artikel 8, 1° en 3°, alleen dat de raad van bestuur de beheersovereenkomst sluit en de rapportering over de uitvoering goedkeurt. Het eerste punt (sluiten van de beheersovereenkomst) is trouwens al vastgelegd in artikel 14, §1, tweede lid, van het kaderdecreet.

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 betrouwbare uitvoeringsinformatie over de beheersovereenkomst van cruciaal belang is voor de opvolging en beoordeling door de Vlaamse regering. Daarom moet het ontwerp van oprichtingsdecreet garanties inbouwen voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst. Dit kan onder meer door op te leggen dat een onafhankelijke instantie zowel de financiële als de niet-financiële uitvoeringsinformatie moet certificeren.

Wat betreft de informatie aan regering en parlement, laat het ontwerpdecreet echter een aantal belangrijke elementen onvermeld. Zo voorziet het niet in bijzondere modaliteiten over de inhoud van de rapporten over de uitvoering van de beheersovereenkomst. Evenmin is er sprake van tussentijdse rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst.

2.2 Meerjarige financiële engagementen

Wil de Vlaamse regering in de beheersovereenkomst meerjarige financiële engagementen aangaan ten aanzien van het agentschap, dan moet het parlement daartoe in het oprichtingsdecreet voorafgaand zijn machtiging verlenen.

3 Controlebevoegdheid van het Rekenhof en verwijzing naar het comptabiliteitsdecreet

Het ontwerp van oprichtingsdecreet bevat geen modaliteiten over de controlebevoegdheid van het Rekenhof. Deze modaliteiten worden normaliter geregeld in het comptabiliteitsdecreet³), dat zich thans nog in de ontwerp-fase bevindt. Het is niet aangewezen in het ontwerp van oprichtingsdecreet (artikelen 2, 2° en 13, § 2) te verwijzen naar een decreet dat nog niet is goedgekeurd door het Vlaams Parlement en dus nog kan worden gewijzigd.

Het ontwerp van oprichtingsdecreet moet voorzien in een overgangsmaatregel waarin het de controle van het Rekenhof op het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen regelt.

³ Decreet houdende de regeling van de begroting en de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof.

4 Begroting en rekeningen van het agentschap

Buiten wat is bepaald in artikel 8, 4°, 5°, 6° en 7°, bevat het ontwerp van oprichtingsdecreet geen verdere modaliteiten over de begroting en de rekeningen van het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen. Het ontwerp van decreet zou dan ook in een overgangsmaatregel moeten aanduiden op welke wijze de begroting en rekeningen van het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen worden geregeld⁽⁴⁾.

5 Ondersteunende processen van het agentschap

Uit artikel 5 van de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet blijkt dat het de bedoeling is - voortbouwend op de huidige inbedding - de ondersteunende processen⁽⁵⁾ van het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen bij de Vlaamse Landmaatschappij te behouden. De modaliteiten van die samenwerking zullen in een samenwerkingsprotocol worden overeengekomen.

De vraag rijst in hoeverre deze keuze in overeenstemming is met de beslissingen van de Vlaamse regering van 1 februari 2002 inzake de Managementondersteunende Diensten (MOD's), meer in het bijzonder de beslissing de uitvoering van de ondersteunende diensten⁽⁶⁾ te groeperen en onder te brengen in een MOD als *klantgedreven dienstencentrum*⁽⁷⁾. Voorlopig maken de MOD's deel uit van de departementen van elk beleidsdomein. In de structurering van de MOD op beleidsdomeinniveau als afzonderlijke entiteit naast het departement, de IVA's en de EVA's heeft het kaderdecreet bestuurlijk beleid niet voorzien.

Uit voorbereidende documenten blijkt dat het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen zal worden ondergebracht in het beleidsdo-

⁴ Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen worden teruggevallen op de bepalingen in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en zijn uitvoeringsbesluit van 7 april 1954 houdende algemeen reglement op de begroting en de comptabiliteit van de bij de wet van 16 maart 1954 bedoelde instellingen van openbaar nut.

⁵ Juridische ondersteuning, personeelsbeheer, financieel beheer, opleidingsfaciliteiten, ICT-infrastructuur en diensten, logistiek, huisvesting, communicatie, enzovoort.

⁶ Aangelegenheden inzake Financiën en Begroting, Personeels- en Organisatie-ontwikkeling, ICT, Facility Management, Communicatie en Juridische Zaken.

⁷ Een beperkte lijst van gemeenschappelijke diensten dient verplicht gemeenschappelijk te worden afgenomen, voor andere geldt alleen een aanbeveling.

mein Bestuurszaken⁽⁸⁾. Voor het beleidsdomein Bestuurszaken is het de bedoeling één MOD op te richten onder leiding van een geresponsabiliseerde MOD-manager⁽⁹⁾.

Uit het ontwerp van oprichtingsdecreet blijkt echter dat de ondersteunende processen van het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen niet worden toevertrouwd aan de MOD-Bestuurszaken, maar aan de Vlaamse Landmaatschappij. Aldus wordt aansluiting gezocht met een entiteits-MOD van een ander beleidsdomein (Leefmilieu en Natuur). Dit lijkt in strijd 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 organisatie-niveau, wordt niet opgenomen door een hoger niveau. De Vlaamse Landmaatschappij vertegenwoordigt echter geen hoger niveau, maar komt overeen met een nevensgeschikt niveau.

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.

⁸ Zie BBB Nieuwsbrief, nummer 12 van 22 december 2003, onder <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/bbb/new/>.

⁹ Zie MOD Bestuurszaken, onder <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/bbb/new/Ambtenaar/Beleidsdomeinen/Bestuurszaken/docs/MOD-BZintegratieverslag.doc>.

6 Coördinatie in het ontwerp van oprichtingsdecreet zelf

6.1 Bevoegdheden van het agentschap

Artikel 5 van het ontwerp van oprichtingsdecreet somt de bevoegdheden om de missie van het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen te realiseren op *onder voorbehoud van de bevoegdheden, opgenomen in het decreet van 17 juli 2000 houdende het Geografisch Informatie Systeem Vlaanderen*. Dit impliceert dat twee decreten de bevoegdheden van het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen zullen regelen: het oprichtingsdecreet en het decreet van 17 juli 2000.

Ook al voorziet artikel 18 van het ontwerp van oprichtingsdecreet in de mogelijkheid tot coördinatie, toch is het aangewezen te vermijden dat de bevoegdheden van het agentschap worden verspreid over twee decreten, wat de leesbaarheid vermindert en onduidelijkheid oplevert over de bevoegdheden zelf. Het verdient daarom aanbeveling de bevoegdheden van het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen volledig op te nemen in het oprichtingsdecreet en de overeenkomstige bepalingen van het decreet van 17 juli 2000 op te heffen.

6.2 Financiële middelen van het agentschap

Wat is gesteld voor de bevoegdheden van het agentschap, gaat ook op voor de financiële middelen. Artikel 13 van het ontwerp van oprichtingsdecreet somt de ontvangsten van het agentschap op. Artikel 14, §2, van het decreet van 17 juli 2000 houdende het Geografisch Informatie Systeem Vlaanderen bevat ook een bepaling over de middelen van het OC-GIS, die van toepassing wordt gemaakt op het agentschap. Deze bepaling is echter verschillend; het ontwerp van oprichtingsdecreet biedt meer mogelijkheden dan het decreet van 17 juli 2000. Het verdient daarom aanbeveling de bepalingen over de financiële middelen van het agentschap te coördineren in het oprichtingsdecreet zelf.

7 Artikelsgewijze opmerkingen

7.1 Oprichtingsdecreet

De redactie van het ontwerp van oprichtingsdecreet vertoont enkele fouten en inconsistenties.

Artikel 3

Artikel 3, lid 2, van het ontwerp van oprichtingsdecreet herhaalt artikel 2 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Uit de sectorale invulling door de Vlaamse regering, uiteengezet in de memorie van toelichting bij het ka-

derdecreet bestuurlijk beleid⁽¹⁰⁾, 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 oprichtingsdecreet kan dan ook worden geschrapt.

Het derde lid van het ontwerp van oprichtingsdecreet kan eveneens worden geschrapt, aangezien de oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA met zich brengt dat de overeenkomstige bepalingen van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van toepassing zijn op het agentschap.

Artikel 5

De woorden *onder voorbehoud van*, vermeld in artikel 5 van het ontwerp van oprichtingsdecreet, kunnen het beste worden vervangen door *onverminderd*⁽¹¹⁾, aangezien de eerste bewoordingen een beperking weergeven.

Artikel 5, 2°, van het ontwerpdecreet heeft het over *de aanmaak, het beheer en het bijhouden van geografische referentie- en thematische bestanden*. Artikel 13, § 1, 10°, heeft het over *de aanmaak, het beheer, de bijhouding (...) van referentie- en themabestanden* (eigen onderstrepingen).

Het verdient aanbeveling een zelfde terminologie te gebruiken in de decreettekst, uitgaande van de begrippen die artikel 2 van het ontwerp van oprichtingsdecreet heeft gedefinieerd. Zo gebruikt de omschrijving van artikel 2, 9°, het woord *themabestanden*, terwijl artikel 5, 2°, van het ontwerpdecreet het heeft over *thematische bestanden*.

Artikel 7

Artikel 7, §1, stelt: *Het Agentschap wordt bestuurd door een raad van bestuur die bestaat uit minstens negen veertien en maximaal zestien leden, waaronder de voorzitter*. (eigen onderstreping). Vermoedelijk dient het woord *negen* te worden weggelaten.

7.2 Memorie van toelichting

De memorie van toelichting is op verschillende plaatsen onaangepast aan de voorliggende versie van het ontwerpdecreet.

¹⁰ Ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, Memorie van Toelichting, Vlaams Parlement, Stuk 1613 (2002-2003) – Nr. 1, p. 19.

¹¹ Ook in artikel 7, § 2 en § 4, en artikel 8, eerste lid, is het aangewezen *onder voorbehoud van* te vervangen door *onverminderd*.

Titulatuur

In de titel van het ontwerpdecreet is er sprake van *Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen*, terwijl de memorie van toelichting het heeft over het *Vlaams Agentschap voor Geografische Informatie*.

Artikel 10

Artikel 10 bepaalt dat de Vlaamse regering een gedelegeerd bestuurder uit de door haar aangestelde leden van de raad van bestuur aanwijst, terwijl de memorie van toelichting bij artikel 10 stelt dat de raad van bestuur een hoofd van het agentschap buiten de raad aanwijst. De Vlaamse regering geeft in de memorie van toelichting de voordelen aan van het systeem dat in het ontwerpdecreet wordt verworpen.

Artikel 13

De artikelsgewijze commentaar in de memorie van toelichting stemt niet overeen met wat is bepaald in artikel 13 van het oprichtingsdecreet.

8 Aanbevelingen

Het is aangewezen dat het ontwerp van oprichtingsdecreet:

- 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;
- zich onthoudt van verwijzingen naar het nog niet goedgekeurde comptabiliteitsdecreet;
- modaliteiten bepaalt voor de begroting en rekeningen van het agentschap;
- de situering van de ondersteunende processen bij de Vlaamse Landmaatschappij afweegt tegenover situering in de MOD Bestuurszaken, overeenkomstig vorige beslissingen van de Vlaamse regering;
- exclusief de bevoegdheden en financiële middelen van het agentschap vaststelt en de overeenkomstige bepalingen uit het decreet van 17 juli 2000 opheft;
- in de redactie van zijn artikels terminologische correcties aanbrengt en inhoudelijke inconsistenties elimineert.

Ten slotte is het aangewezen de memorie van toelichting op enkele punten in overeenstemming met het decreet te brengen.