

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



Zitting 2003-2004

10 februari 2004

ONTWERP VAN DECREET

**betreffende de omzetting van de Dienst voor de Scheepvaart in het publiekrechtelijk
vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Scheepvaart**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

2043 (2003-2004)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

REKENHOF

***Advies over het ontwerp van decreet
betreffende de omzetting van de Dienst
voor de Scheepvaart in het publiekrechtelijk
vormgegeven extern verzelfstandigd
agentschap De Scheepvaart***

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

**Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 9 februari 2004**

INHOUD

Inleiding.....	5
1 Verzelfstandiging in twee agentschappen	5
2 Juridische aard van de beheersovereenkomst	6
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 Deelneming en filialisering	7
5 Controlebevoegdheid van het Rekenhof.....	8
6 Begroting en rekeningen van het agentschap	8
7 Artikelsgewijze opmerkingen	9
8 Aanbevelingen	9

Inleiding

Op 26 januari 2004 heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof verzocht het ontwerp van decreet betreffende de omzetting van de Dienst voor de Scheepvaart in het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap *De Scheepvaart* te onderzoeken.

Dit ontwerp van decreet zet de Dienst voor de Scheepvaart, openbare instelling van categorie B, om in een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap, meer in het bijzonder in een naamloze vennootschap van publiekrecht.

Het agentschap De Scheepvaart zal, samen met het departement en de agentschappen *Waterwegen en Zeekanaal* en *Water en Zeewezen*, de taken in het beleidsveld Waterinfrastructuur en Zeewezen vervullen.

1 Verzelfstandiging in twee agentschappen

Het Rekenhof stelt vast dat er twee aparte entiteiten (*De Scheepvaart* en *Waterwegen en Zeekanaal*) worden opgericht.

De omzetting van de Dienst voor de Scheepvaart in een publiekrechtelijk vormgegeven EVA, breidt het oorspronkelijk takenpakket van deze dienst uit met taken die ook in het takenpakket van het agentschap Waterwegen en Zeekanaal zitten. De Scheepvaart zal dus hoofdzakelijk inhoudelijk dezelfde taken uitvoeren als het agentschap Waterwegen en Zeekanaal, zij het in een andere geografische omschrijving⁽¹⁾.

De argumentatie voor het handhaven van twee agentschappen belast met het beheer van de waterwegen, namelijk dat het onderscheid tussen *gegraven waterwegen* en *natuurlijke waterwegen* belangrijke gevolgen zou hebben voor de wijze waarop die waterwegen worden beheerd, is niet overtuigend. Immers, de toewijzing van de waterwegen aan de beide agentschappen vond niet volgens dat criterium plaats.

Ten slotte krijgt nog derde agentschap (Water en Zeewezen) een rol in de territoriale verdeling van de werkgebieden van de agentschappen De Scheepvaart en Waterwegen en Zeekanaal.

Ook rijst de vraag of de voorgestelde verzelfstandiging in twee aparte agentschappen te verzoenen is met het principe van de één-loket-

¹ De Scheepvaart staat in voor de Maas en het Albertkanaal terwijl Waterwegen en Zeekanaal instaat voor het Scheldebekken.

functie⁽²⁾, het tegengaan van versnippering, het efficiënter beheer van de waterwegen⁽³⁾ en het mogelijke schaalvoordeel bij samenvoeging.

2 Juridische aard van de beheersovereenkomst

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen van 14 mei 2002⁽⁴⁾ en 24 juni 2003⁽⁵⁾ 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.

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 de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst in algemene termen. Zo voorziet het in een minstens jaarlijks uitvoeringsrapport.

² Op basis waarvan de (vroegere) administratie Waterwegen en Zeewezen taken en bevoegdheden aan de agentschappen De Scheepvaart en Waterwegen en Zeekanaal verliest.

³ Zie ook het briefadvies van de MiNa-Raad van 6 november 2003, vijfde aandachtspunt.

⁴ 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.

⁵ 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 ontwerp van omzettingsdecreet legt geen nadere rapporteringmodaliteiten 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 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 aangewezen deze modaliteiten in het voorliggend ontwerp van decreet op te nemen. Het Rekenhof wijst in dit verband op het belang van een certificering van de uitvoeringsinformatie van de beheersovereenkomst door een onafhankelijke instantie.

3.2 Meerjarige financiële engagements

Wil de Vlaamse regering in de beheersovereenkomst meerjarige financiële engagements 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 engagements 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 ontwerp van omzettingsdecreet in te schrijven.

4 Deelneming en filialisering

Artikel 12 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid staat de EVA's toe te participeren in andere 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 1997⁶) heeft het Rekenhof erop aangedrongen dat het toevertrouwen van beleidsuitvoerende taken door een EVA aan een derde, steeds wordt gemachtigd door de decreetgever (in het oprichtingsdecreet of door middel van een afzonderlijke machtiging).

Het voorliggend ontwerp van decreet stelt in artikel 17 enkel een voorafgaande machtiging door de Vlaamse regering als voorwaarde. Het Rekenhof acht het aangewezen in het ontwerp van omzettingsdecreet op te

⁶ 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.

nemen welke taken de EVA kan filialiseren, zodat de decreetgever daarover expliciet uitspraak kan doen.

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 dat deze taken integraal deel uitmaken van de beheersovereenkomst met het agentschap De Scheepvaart. Het ontwerp van omzettingsdecreet biedt deze garantie niet.

5 Controlebevoegdheid van het Rekenhof

Het ontwerp van decreet bevat geen modaliteiten over de controlebevoegdheid van het Rekenhof. Deze modaliteiten worden normaliter geregeld in het comptabiliteitsdecreet⁽⁷⁾, dat zich thans nog in de ontwerp-fase bevindt. Tot de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet blijven daarom de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 over de wijze van uitoefening van de controle van het Rekenhof van toepassing op het agentschap De Scheepvaart.

Het ontwerp van omzettingsdecreet beoogt echter de Dienst voor de Scheepvaart, openbare instelling van categorie B, om te zetten in een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap en, meer in het bijzonder, een naamloze vennootschap van publiekrecht. Dit heeft tot gevolg dat het niet meer duidelijk is tot welke categorie het agentschap Waterwegen en Zeekanaal behoort en hoe de controle van het Rekenhof moet worden uitgeoefend.

Het oprichtingsdecreet moet daarom voorzien in een overgangsmaatregel waarin het de controle van het Rekenhof op het agentschap De Scheepvaart regelt.

6 Begroting en rekeningen van het agentschap

Door de omzetting van de Dienst voor de Scheepvaart in een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap, is er na de omzetting⁽⁸⁾ geen duidelijkheid meer over de modaliteiten voor de begroting en de rekeningen van het nieuwe agentschap. Het ontwerp van

⁷ Decreet houdende de regeling van de begroting en de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof.

⁸ Het is pas na de omzetting dat de Dienst voor de Scheepvaart wordt omgevormd in een publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

decreet zou deze modaliteiten dan ook in een overgangmaatregel moeten expliciteren⁹).

7 Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 4

Artikel 4 van het ontwerpdecreet stelt: *De Vlaamse regering bepaalt tot welke beleidsdomein De Scheepvaart behoort*. Het herhaalt daarmee 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 beleid¹⁰), vloeit immers voort dat de Vlaamse regering ook kan bepalen tot welk homogeen beleidsdomein het agentschap behoort. Dit artikel kan dan ook worden geschrapt.

8 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;
- een machtiging inschrijft voor meerjarige financiële engagements;
- opneemt dat gefilialiseerde overheidstaken deel moeten uitmaken van de beheersovereenkomst met het agentschap;
- in een overgangmaatregel voorziet voor de controle van het Rekenhof;
- modaliteiten bepaalt voor de begroting en rekeningen van het agentschap na de omvorming tot publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

⁹ Hierbij zou 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.

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

Ten slotte is het aangewezen de noodzaak voor verzelfstandiging in twee agentschappen in de memorie van toelichting duidelijk aan te tonen.