Vlaams Parlement

37-D (2016-2017) – Nr. 1
ingediend op 24 april 2017 (2016-2017)

Verslag

van het Rekenhof

over fusies in de Vlaamse overheid. Samenvoeging of opheffing van departementen, agentschappen en strategische adviesraden

Verzendcode: BIN

Rekenhof



Fusies in de Vlaamse overheid

Samenvoeging of opheffing van departementen, agentschappen en strategische adviesraden

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, april 2017

Rekenhof

Fusies in de Vlaamse overheid

Samenvoeging of opheffing van departementen, agentschappen en strategische adviesraden

Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 11 april 2017
Vlaams Parlement, 37-D (2016-2017) – Nr. 1

Inhoud

Samenvatting 7

Hoofdstuk 1
Inleiding 13
1.1 Aanleiding van het onderzoek 13
1.2 Doelstellingen en aanpak onderzoek 13

Hoofdstuk 2
Opzet van de fusieoperaties 15
2.1 Bestuurlijk beleid 15
2.2 Principebeslissingen Vlaamse Regering 15
2.3 Voorbereidingstraject van de fusieoperaties 16
2.4 Overzicht van de aangekondigde fusies 16
2.5 Deelconclusies 19

Hoofdstuk 3
Aanpassing regelgevend kader 21
3.1 Checklist regelgeving en personeel 21
3.2 Aanpassing regelgeving 21
3.3 Personeel buiten het Vlaams personeelsstatuut 24
3.4 Gevolgen van de fusies op het top- en middenkader 24
3.5 Deelconclusies 25

Hoofdstuk 4
Aanpassing organisatiebeheer 27
4.1 Checklist organisatie 27
4.2 Veranderingstraject 27
4.3 Nieuwe beheers- en personeelsplannen 28
4.4 Organisatiebeheersing 28
4.5 Deelconclusies 30

Hoofdstuk 5
Begroting en rekeningaflegging 31
5.1 Normenkader 31
5.2 Afstemming begrotings- en boekhoudsystemen 31
5.3 Integratie begroting 31
5.4 Integratie rekeningaflegging 32
5.5 Deelconclusies 32

Hoofdstuk 6
Beter bestuurlijk beleid 33
6.1 Knelpunten 33
6.2 Samenhang in het beleid 33
6.3 Een-op-eenrelatie minister-beleidsdomein 34
6.4 Ondernemingsplannen 34
6.5 Onderscheid beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering 34
6.6 Structuren buiten het kaderdecreet bestuurlijk beleid 35
6.7 Deelconclusies 36

Hoofdstuk 7
Efficiëntiewinsten 37
7.1 Meetbare efficiëntiewinsten 37
7.2 Leidinggevenden en hun ondersteuning 37
7.3 Bestuur, toezicht en adviesraden 38
7.4 Kosten van de fusieoperaties 39
7.5 Deelconclusies 39

Hoofdstuk 8
Algemene conclusies 41

Hoofdstuk 9
Aanbevelingen 43

Hoofdstuk 10
Reactie minister 45

Bijlage 1
Overzicht van de onderzochte fusies 49

Bijlage 2
Gebruikte afkortingen 53

Bijlage 3
Antwoord van de minister 55

Samenvatting

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 wilde de organisatie en werking van de Vlaamse overheid optimaliseren. Met haar conceptnota van 20 september 2013 beoogde de Vlaamse Regering een aantal zwakke punten in de uitvoering van dit kaderdecreet te remediëren. Zij wilde onder meer entiteiten met een te kleine omvang of entiteiten met overlappende activiteiten samenvoegen in functie van beter bestuur en efficiëntiewinsten. Ook het regeerakkoord 2014-2019 zette in op bijkomende fusies. De conceptnota uit 2013 ging uit van een Vlaamse overheid die uit 88 entiteiten bestond. Twee principebeslissingen van de Vlaamse Regering zouden 26 entiteiten door fusie doen verdwijnen.

De meeste van de aangekondigde fusies vonden in de loop van 2015 plaats. Het Rekenhof onderzocht de voorbereiding van de fusies op het vlak van regelgeving, organisatie en begroting, de mate waarin de fusies de knelpunten uit beter bestuurlijk beleid aanpakten en de mate waarin de Vlaamse Regering de beoogde efficiëntiewinsten haalde.

Voor de fusieoperaties ging de Vlaamse Regering uit van vrij algemene doelstellingen en een beperkte selectie van mogelijke fusies. Er zijn geen aanwijzingen dat de Vlaamse overheid de fusiegeschiktheid van alle entiteiten op grond van concrete criteria heeft onderzocht. De volledige ESR-consolidatiekring van de Vlaamse overheid telde in 2016 immers 175 entiteiten. Blijkbaar heeft de Vlaamse overheid haar fusieoperatie hoofdzakelijk beperkt tot de ministeries, IVA's zonder rechtspersoonlijkheid en strategische adviesraden. Zij hield geen rekening met de diensten met afzonderlijk beheer, de Vlaamse openbare rechtspersonen van de categorieën A en sui generis, en tal van rechtspersonen binnen de ESR-consolidatiekring van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse minister van Bestuurszaken onderzocht concreet de fusiemogelijkheden door middel van bilaterale contacten met ministers en administraties, zonder dat een uitgewerkt normenkader of specifieke fusiedoelstellingen waren geformuleerd.

Het Agentschap voor Overheidspersoneel (AgO) stelde de betrokken entiteiten twee niet bindende checklists ter beschikking: een checklist *regelgeving en personeel* en een checklist *organisatie*. Deze checklists kenden een vrij goede opvolging, zij het met enige vertraging. Zo vonden maar ongeveer twee op de drie aanpassingen aan de regelgeving tijdig plaats en kende ook de overdracht van personeelsleden meestal vertraging. Van de 65 laattijdig getroffen decreten en besluiten bevatten er 59 een bepaling die zorgde voor terugwerking in de tijd, zodat de inwerkingtreding toch nog het label tijdig kan worden aangemeten. Dat wijst er volgens het Rekenhof op dat onder tijdsdruk werd gewerkt. Dat bij enkele fusies pas na de juridische fusie werd nagedacht over de nieuwe organisatiestructuur of dat de fusie tot het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur plaatsvond voordat de voorbereiding ervan was afgerond, bevestigen dit.

De fusieoperatie zorgde ervoor dat de personeelsleden die door de fusies buiten het Vlaams personeelsstatuut vielen, hun rechten konden behouden. Vooralsnog ontbreekt een algemeen zicht op de gevolgen van de fusies voor het top- en middenkader. Het Rekenhof stelde evenwel al vast dat het aantal plaatsen voor topkaders verminderde, maar dat de effectieve uitstroom beperkt bleef tot topkaderleden die met pensioen vertrokken.

Nagenoeg alle fusies gingen gepaard met een gedetailleerd veranderingstraject, dat rekening hield met de aandachtspunten uit de checklist organisatie. De betrokken entiteiten slaagden er meestal ook in het veranderingstraject te volgen. Ook hier bleek de timing soms een knelpunt. Vooral de aanpassing van de personeelsplannen liep vaak vertraging op. De entiteiten hebben

de aanpassingen aan de organisatiebeheersing meestal goed voorbereid, maar nog niet overal gerealiseerd. De ICT-integratie stelde geen bijzondere problemen en de onafhankelijkheid van de inspectiediensten is gegarandeerd.

De gefusioneerde entiteiten konden doorgaans aangepaste begrotingen en rekeningen 2015 voorleggen, zij het vaak met enige vertraging. Zij slaagden er meestal in correcte begrotingscijfers en toelichtingen te verstrekken bij de begrotingsaanpassing. Problemen deden zich alleen voor bij fusies van entiteiten die voordien afwijkende boekingswijzen hanteerden.

De fusies moesten de knelpunten in de toepassing van het kaderdecreet bestuurlijk beleid remediëren. Een van die knelpunten was het ontbreken van samenhang in het beleid. De fusies zorgden inderdaad voor een logische homogene clustering, maar buiten de uitgevoerde en aangekondigde fusies konden nog andere fusies de samenhang van beleid verhogen. De gekozen fusies en hun timing maakten onder meer van de gelegenheid gebruik dat een aantal ambtenaren-generaal met pensioen vertrok. Ook de gewenste een-op-eenrelatie tussen minister en beleidsdomein bleek na de fusies niet te zijn bereikt. Van de twaalf beleidsdomeinen voldoen er slechts vijf aan deze regel. Zij lieten ook structuren bestaan buiten het kaderdecreet, zoals de 24 diensten met afzonderlijk beheer of de eigen vermogens. Van sommige van deze entiteiten is de bestaansreden inmiddels achterhaald.

In het kader van de fusieoperaties heeft de Vlaamse Regering geen concrete besparingsdoelstellingen opgelegd, noch indicatoren gedefinieerd of een monitoringsysteem opgezet om de totale efficiëntiewinsten na de fusies te kunnen meten. In haar principebeslissing van 2013 heeft zij wel enkele voorbeelden van meetbare efficiëntiewinsten vermeld. De vermindering van het aantal leidinggevenden en de afslanking van de ondersteunende diensten zullen pas effect hebben bij de pensionering van de betrokken personeelsleden. De fusies leidden maar beperkt tot besparingen op de kosten van raden van bestuur en toezichtsinstanties. Voor de meeste uitgevoerde fusieoperaties bleven de eenmalige transitiekosten beperkt. Een vijftal fusies waren duurder door ICT-gerelateerde problemen of door de inhuring van begeleidende consultants.

De Vlaamse minister bevoegd voor bestuurszaken antwoordde op 22 februari 2017 op de opmerkingen en bevindingen van het Rekenhof. Uit het antwoord blijkt wel een verschil in kijk op de fusies tussen het Rekenhof en de minister.

Fusies in de Vlaamse overheid

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

In de marge van de begrotingscontrole 2013 nam de Vlaamse Regering zich voor concreet een aantal mogelijkheden te onderzoeken om het aantal entiteiten in de Vlaamse overheid door fusies te verminderen. Tegelijk zou zij ook een rationalisatieoefening bij de strategische adviesraden uitvoeren. Dat moest leiden tot een beter of sterker bestuur en efficiëntiewinsten. In het regeerakkoord 2014-2019 formuleerde de Vlaamse Regering bijkomende stappen voor een resultaatgerichte, slanke overheid en kondigde zij een aantal bijkomende fusies aan.

De meeste van deze aangekondigde fusies vonden in de loop van het begrotingsjaar 2015 plaats. Behalve de vooropgestelde besparingsmaatregelen en de impact van de zesde staatshervorming, waren de aangekondigde fusies voor het Rekenhof een belangrijk aandachtspunt bij de financiële evaluatie van de uitvoering van de begroting 2015.

1.2 Doelstellingen en aanpak onderzoek

Voor zijn onderzoek van de fusies in de Vlaamse overheid ging het Rekenhof uit van drie onderzoeksvragen:

- Zijn de fusies degelijk voorbereid op het vlak van regelgeving, organisatie en begroting?
- Zijn de geïdentificeerde knelpunten[1] uit *beter bestuurlijk beleid* aangepakt?
- In welke mate heeft de Vlaamse Regering de efficiëntiewinsten gerealiseerd die zij beoogde?

Het Rekenhof hanteerde als normenkader de niet-bindende leidraad die de Vlaamse Regering ter beschikking stelde (hoofdstukken 2 en 3), de principes van *beter bestuurlijk beleid* en de ambities die de Vlaamse Regering formuleerde in het regeerakkoord.

Het onderzoek richtte zich op het niveau van de Vlaamse overheid en streefde geen exhaustieve rapportering per fusie na. Het Rekenhof ging na of de Vlaamse overheid de fusieoperaties in de praktijk goed heeft aangepakt. De hoofdstukken 3, 4 en 5 van dit rapport bespreken de voorbereiding en omkadering van de fusies op het vlak van regelgeving, organisatiebeheer, begroting en rekening. Hoofdstuk 6 richt zich op de aanpak van de knelpunten uit beter bestuurlijk beleid. Hoofdstuk 7 analyseert de efficiëntiewinsten. Het Rekenhof heeft de toestand op 1 januari 2016 beoordeeld, maar vermeldt in dit rapport ook belangrijke evoluties die zich nadien nog hebben voorgedaan.

[1] De belangrijkste knelpunten zijn: entiteiten met onvoldoende kritische massa, onvoldoende samenhang in beleid en verkokering, de een-op-eenrelatie minister-beleidsdomein, de planlasten verbonden aan de management- en beheersovereenkomsten, de strikte opdeling tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

Buiten de fusieoperatie werkt de Vlaamse overheid nog op drie vlakken aan haar structuur, namelijk de rationalisatie van de managementondersteunende diensten, het daarbij aansluitende *N-project gemeenschappelijke dienstencentra bij de Vlaamse overheid* en het kerntakenplan. Deze thema's vielen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Het verslag is gelijktijdig bezorgd aan alle ministers van de Vlaamse Regering en de ambtenaren-generaal van de nieuwe entiteiten en, zo de fusie nog geen uitvoering kreeg, de ambtenaren-generaal van de betrokken, oude entiteiten. Hun reacties zijn verwerkt in dit verslag voor het Vlaams Parlement.

HOOFDSTUK 2

Opzet van de fusieoperaties

2.1 Bestuurlijk beleid

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 wilde de organisatie en werking van de Vlaamse overheid optimaliseren. De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet[2] somde in punt 3 de beginselen van de nieuwe organisatiestructuur op:

- een indeling in homogene beleidsdomeinen en een een-op-eenrelatie tussen minister en beleidsdomein;
- een hoofdstructuur van één ministerie per beleidsdomein, met een departement en een of meer intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid, eventueel aangevuld met intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid of extern verzelfstandigde agentschappen;
- een duidelijke en consistente taakverdeling tussen beleidsvoorbereiding (departement) en beleidsuitvoering (verzelfstandigde agentschappen);
- meerwaarde, efficiëntie, resultaats- en klantgerichtheid als doorslaggevende argumenten om tot verzelfstandiging te beslissen, waarbij de agentschappen moeten beschikken over een voldoende kritische massa en waarbij interne verzelfstandiging de voorkeur verdient op externe verzelfstandiging.

2.2 Principebeslissingen Vlaamse Regering

Met haar conceptnota van 20 september 2013 wilde de Vlaamse Regering een aantal zwakke punten in de uitvoering van het kaderdecreet bestuurlijk beleid remediëren. Zij wilde entiteiten met een te kleine omvang of entiteiten met overlappende activiteiten samenvoegen. De conceptnota schoof enkele voordelen van de fusies naar voren op grond van twee assen: beter en sterker bestuur, en efficiëntiewinsten. Op de as beter en sterker bestuur situeerde zij bijvoorbeeld meer samenhang in het beleid door een logische en meer homogene clustering van activiteiten, en de vereenvoudiging van de werkrelatie tussen de bevoegde minister en de leidend ambtenaar. Onder efficiëntiewinsten verstond zij onder meer schaalvoordelen, een daling van het aantal topambtenaren en een vermindering van de ondersteunende functies (secretariaten, chauffeurs en stafleden), alsook minder regeringscommissarissen en bezoldigde raden van bestuur.

Ook het regeerakkoord 2014-2019 zette in op een verdere optimalisatie van *beter bestuurlijk beleid* en bijkomende fusies, met het oog op een kleinere en slagkrachtiger overheid, nu ook op het niveau van de beleidsdomeinen. Het stond ook een vermindering van de planlasten voor door de afschaffing van management- en beheersovereenkomsten en de integratie in

[2] Stuk 1612 (2002-2003) – Nr. 1 van 13 maart 2003.

jaarlijkse of meerjarige ondernemingsplannen. De Vlaamse Regering heeft de herwerking van het kaderdecreet in twee fasen aangepakt. In een eerste fase heeft zij de meest dringende en noodzakelijke wijzigingen uitgevoerd. Dat leidde tot het decreet van 26 juni 2015[3] dat zorgde voor de afschaffing van de beheersovereenkomsten, de uitbreiding van de gemeenschappelijke dienstverlening en de schrapping van de opdeling tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. De memorie van toelichting bij het decreet[4] stelde dat het BBB-model in een tweede fase verder kon worden aangepast, met, onder meer, een uitklaring van de verschillen tussen de entiteitsvormen, hun taakstelling en de verzelfstandigingscriteria.

2.3 Voorbereidingstraject van de fusieoperaties

Volgens de conceptnota uit 2013 over de beperking van het aantal entiteiten bij de Vlaamse administratie, is bij de begrotingscontrole 2013 afgesproken dat de Vlaamse minister van Bestuurszaken concreet de mogelijkheden zou onderzoeken het aantal entiteiten in de Vlaamse overheid door fusies te verminderen. Dit onderzoek vond plaats in bilaterale contacten met de beleidsdomeinen, zowel met de ministers als met de administratie. Er was echter geen uitgewerkt normenkader dat van toepassing kon zijn voor een verbetering van de Vlaamse overheid als geheel. Er werd per beleidsdomein gekeken naar mogelijke fusies. De focus lag op fusies binnen de kernoverheid, dat zijn de departementen, IVA's en publieke EVA's. Het resultaat was de eerste fusiegolf die de conceptnota aankondigde.

Aan de lijst met fusies die het regeerakkoord 2014-2019 voorstelde, ging een soortgelijke werkwijze vooraf. Weer werd gekeken naar mogelijke fusies met een focus op de kernoverheid, maar dit keer met de bovengenoemde nieuwe invalshoeken (kleinere en slagkrachtiger overheid, minder planlasten) en de mogelijkheid individuele beleidsdomeinen te overstijgen.

2.4 Overzicht van de aangekondigde fusies

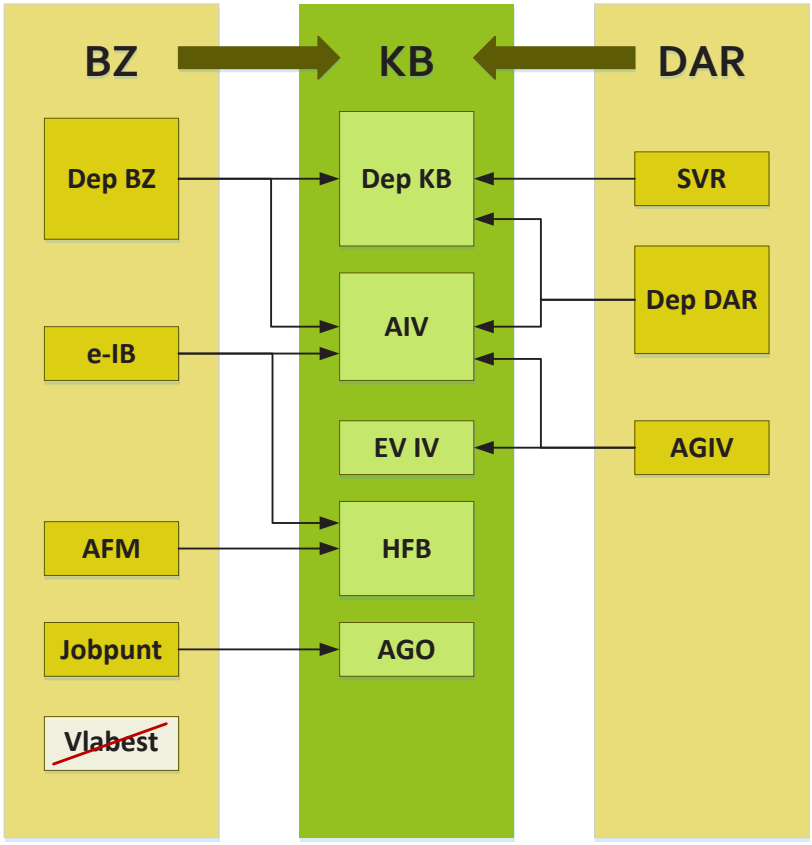
Op het niveau van de beleidsdomeinen plande het regeerakkoord de fusies tussen, enerzijds, de beleidsdomeinen Diensten voor het Regeringsbeleid (DAR) en Bestuurszaken (BZ) en, anderzijds, de beleidsdomeinen Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) en Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO). De onderstaande figuren bieden daarvan een overzicht. De erin opgenomen fusies vonden soms gefaseerd plaats, de laatste gekende voorziene fusiedatum is 1 januari 2018, er rekening mee houdend dat voor de fusie van het departement MOW met het AWV nog geen fusietraject is uitgewerkt.

---

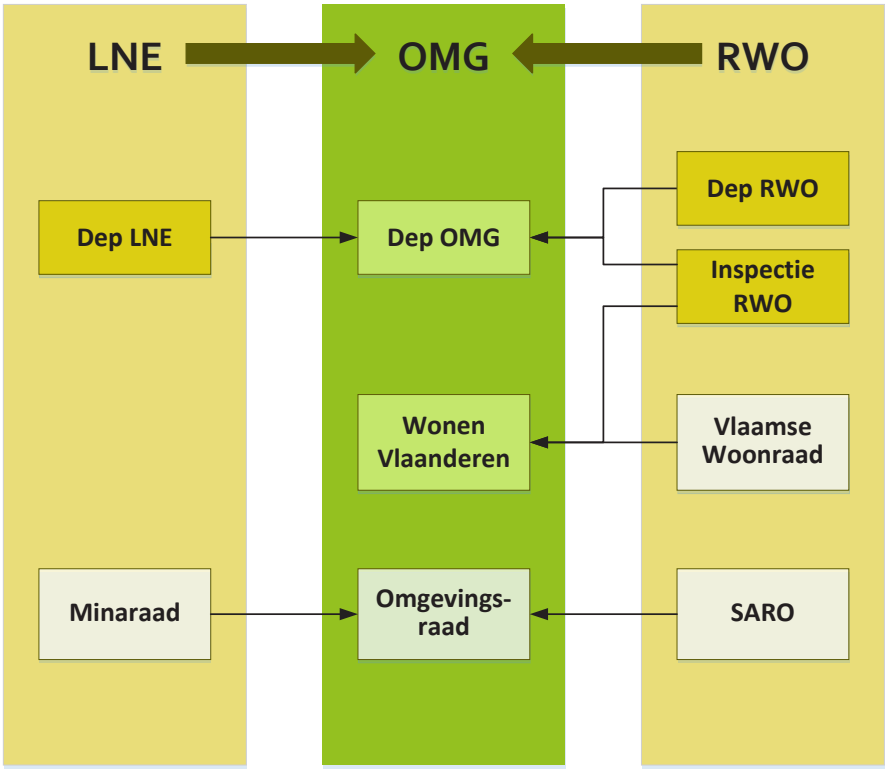
3 Tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

4 Stuk 336 (2014-2015) – Nr. 1 van 27 april 2015.

Figuur 1: overzicht van de fusie van de beleidsdomeinen BZ en DAR

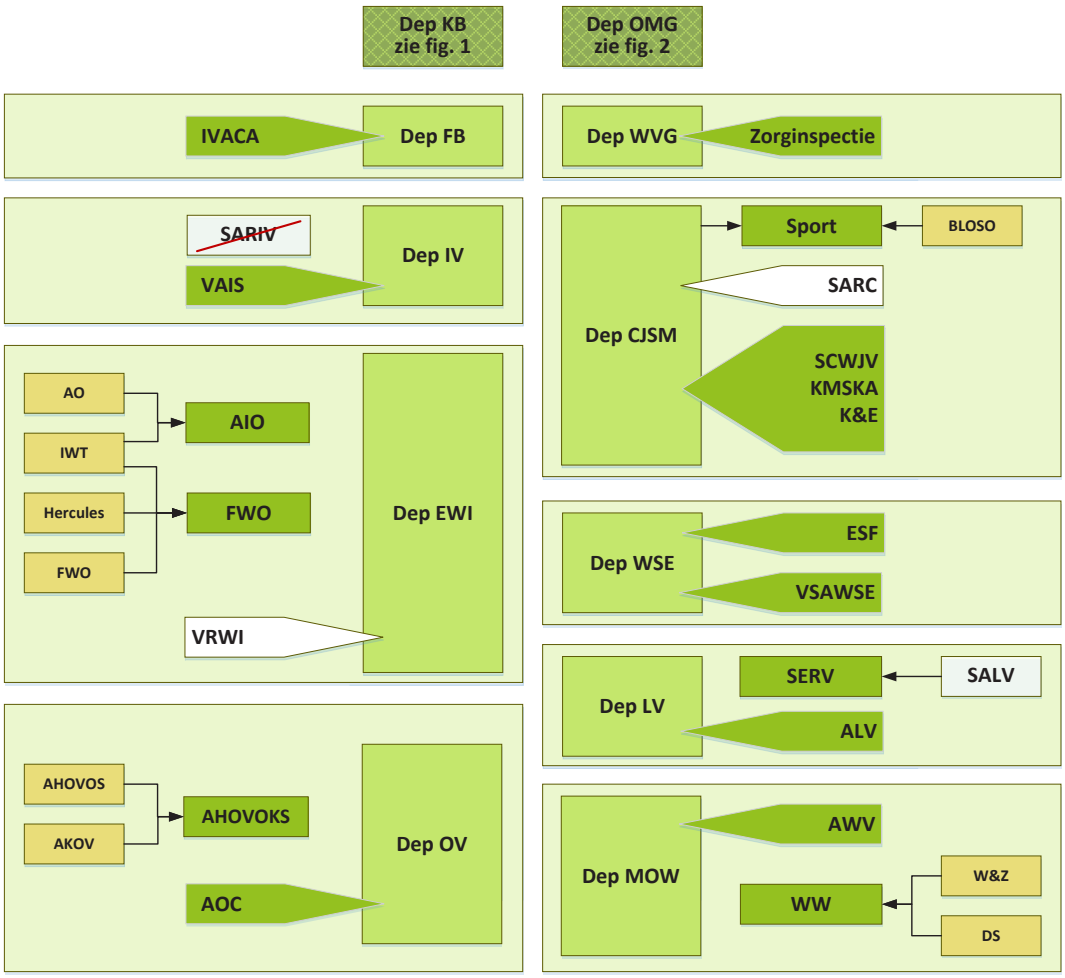


Figuur 2: overzicht van de fusie van de beleidsdomeinen LNE en RWO



De conceptnota en het regeerakkoord planden bovendien fusies tussen entiteiten in de andere beleidsdomeinen. De onderstaande figuur biedt een overzicht. De strategische adviesraden vormden door hun specifieke opdracht een aparte groep, waarvoor geen sprake was van volwaardige fusies. Deze raden zouden hetzij administratief worden ingebed in een andere entiteit, hetzij worden afgeschaft. De strategische adviesraden zijn in de figuur tegen een witte achtergrond weergegeven.

Figuur 3: Overzicht van de onderzochte fusies in de beleidsdomeinen



Bijlage 1 bij dit rapport lijst de fusies in de bovenstaande figuren op met vermelding van de volledige benamingen van de betrokken entiteiten, de verscheidene data van inwerkingtreding en de onderliggende principebeslissingen. De meeste fusies zijn in de begrotingsjaren 2014 en 2015 of per 1 januari 2016 gerealiseerd. De fusieoperaties naar het beleidsdomein Omgeving zijn nog deels in voorbereiding. De fusies binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken zijn nog in voorbereiding[5].

[5] De fusie tussen De Scheepvaart en Waterwegen & Zeekanaal verloopt gefaseerd tussen 1 januari 2017 en 1 januari 2018. De aangekondigde fusie tussen het agentschap Wegen en Verkeer en het departement Mobiliteit en Openbare Werken is nog niet geconcretiseerd. Bij het departement lopen echter wel een aantal synergieprojecten die niet in de reikwijdte van het onderzoek zijn opgenomen.

De conceptnota uit 2013 beperkte de perimeter van de Vlaamse overheid tot 88 entiteiten:

- 13 departementen;
- 30 IVA zonder rechtspersoonlijkheid;
- 6 IVA met rechtspersoonlijkheid (exclusief 4 fondsen zonder personeel);
- 15 publiekrechtelijk vormgegeven EVA;
- 12 privaatrechtelijk vormgegeven EVA;
- 12 strategische adviesraden.

Door de twee principebeslissingen van de Vlaamse Regering zou de Vlaamse overheid ingevolge de fusies 26 entiteiten[6] minder tellen[7]. Sinds de begrotingscontrole 2013 heeft de Vlaamse Regering echter ook nieuwe agentschappen opgericht, met name het Agentschap Informatie Vlaanderen en De Werkvennootschap. In haar principebeslissingen heeft zij geen rekening gehouden met de diensten met afzonderlijk beheer of de Vlaamse openbare rechtspersonen van categorie A, beide zonder personeel, maar wel met een afzonderlijke begroting. De beslissingen hielden evenmin rekening met de bestaande Vlaamse rechtspersonen sui generis en de andere rechtspersonen die tot de ESR-consolidatiekring van de Vlaamse overheid behoren en die de Vlaamse overheid mede heeft opgericht, die ze medebestuurt of die ze financiert. De volledige ESR-consolidatiekring van de Vlaamse overheid telde in 2016 56 entiteiten binnen de ministeries (inclusief DAB's) en 119 rechtspersonen[8]. Blijkbaar heeft de Vlaamse overheid haar fusieoperatie hoofdzakelijk beperkt tot de departementen, IVA's zonder rechtspersoonlijkheid en strategische adviesraden. Er zijn slechts een paar gevallen waar ook andere entiteiten bij de fusies betrokken waren (Jobpunt Vlaanderen, IWT, FWO, Vlaamse Waterweg, Herculesstichting).

2.5 Deelconclusies

Bij de aankondiging van de fusieoperaties is de Vlaamse Regering uitgegaan van een beperkte selectie van mogelijke fusies om het aantal entiteiten binnen de Vlaamse overheid te verminderen. Er zijn geen aanwijzingen dat de Vlaamse overheid voor alle entiteiten de fusiegeschiktheid, op grond van concrete criteria, heeft onderzocht. Bovendien bleven de doelstellingen van de fusieoperatie vrij vaag.

De minister reageerde dat de regering fusies tussen departementen en agentschappen beoogde omdat er te veel en te kleine dergelijke entiteiten waren. Ze verwees naar de in de conceptnota opgesomde voordelen van de fusies. Het Rekenhof meent dat rekening houdend met de talrijke andere rechtsvormen binnen het geheel van de Vlaamse overheid meer fusiemogelijkheden en meer concrete doelstellingen mogelijk waren.

---

6 Twee departementen, elf IVA's zonder rechtspersoonlijkheid (SVR, IVACA, VAIS, AOC, Zorginspectie, KMSKA, SCWJV, K&E, VSAWSE, ALV, Inspectie RWO, AWV verdwijnen en oprichting van AIV), drie EVA's van publiek recht (AGIV, IWT en W&Z + DS), drie EVA's van privaat recht (Jobpunt, Herculesstichting, ESF-agentschap) en zeven SAR's als zelfstandige entiteit (twee opgeheven, vier ingebed, twee gefusioneerd tot één SAR).

7 De regeerverklaring vermeldt voor structuren "Buiten beleidsdomeinen" ook nog dat de ziekenhuizen UZ Gent, OPZ Geel, OPZ Rekem worden verzelfstandigd. De OPZ's zijn reeds publiekrechtelijke EVA's sinds 2007. Het UZ Gent is een VOI B en wordt gereïntegreerd in de Universiteit Gent met een apart bestuurscomité en een aparte boekhouding.

8 Daarnaast zijn er ook nog 48 entiteiten buiten de consolidatiekring, zoals de instellingen van hoger onderwijs, het Vlaams Zorgfonds, de Watergroep en de erkende kredietmaatschappijen.

HOOFDSTUK 3

Aanpassing regelgevend kader

3.1 Checklist regelgeving en personeel

Om de voorbereiding van de fusies in goede banen te leiden stelde het Agentschap voor Overheidspersoneel (AgO) de betrokken entiteiten twee niet bindende checklists ter beschikking: een checklist *regelgeving en personeel* en een checklist *organisatie*[9]. De checklists zijn afgeleid van de mededeling aan de regering van 28 november 2014 door de minister bevoegd voor Ambtenarenzaken[10]. De checklist regelgeving en personeel slaat in hoofdzaak op de aanpassingen die op regelgevend vlak vereist zijn om de fusie tot stand te brengen.

3.2 Aanpassing regelgeving

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek naar de toepassing van de checklist toegespitst op de specifieke vereisten van volledigheid en tijdigheid van de aanpassingen aan de oprichtingsdecreten en -besluiten van verzelfstandigde agentschappen, strategische adviesraden, het bevoegdheidsbesluit[11], het organisatiebesluit[12] en de sectorale regelgeving. De toetssteen voor de tijdigheid is de aanvangsdatum van de fusie die is opgenomen in het betrokken decreet of besluit van de Vlaamse Regering. Tot slot ging het Rekenhof na of het personeel werd overgedragen. Bij de aanpassing van de sectorale regelgeving en de personeelsoverdrachten ging de aandacht vooral naar het bestaan van de aangepaste regelgeving, niet naar de volledigheid[13] ervan.

De onderstaande figuur brengt de tijdigheid van de aanpassingen aan de regelgeving en de inwerkingtreding van de aangepaste regelgeving in beeld. De vermeldingen *regelgeving te laat* of *inwerkingtreding te laat* slaan zowel op gevallen van laattijdigheid als op gevallen waarin nog geen decreet werd gestemd of een besluit van de Vlaamse Regering werd getroffen. De vermelde aantallen slaan op het aantal fusies waarvoor decreten of besluiten vereist waren opdat de fusies uiterlijk op 1 januari 2016[14] konden aanvangen.

---

9 Zie www.bestuurszaken.be/checklist-fusies.

10 Dit is de minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, bevoegd voor ambtenarenzaken via de bevoegdheid voor bestuurszaken, in het bijzonder *het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling in de Vlaamse administratie, inclusief het interne diversiteitsbeleid inzake personeel* (organisatiebesluit van 3 juni 2005, artikel 3, §1, 2°, a).

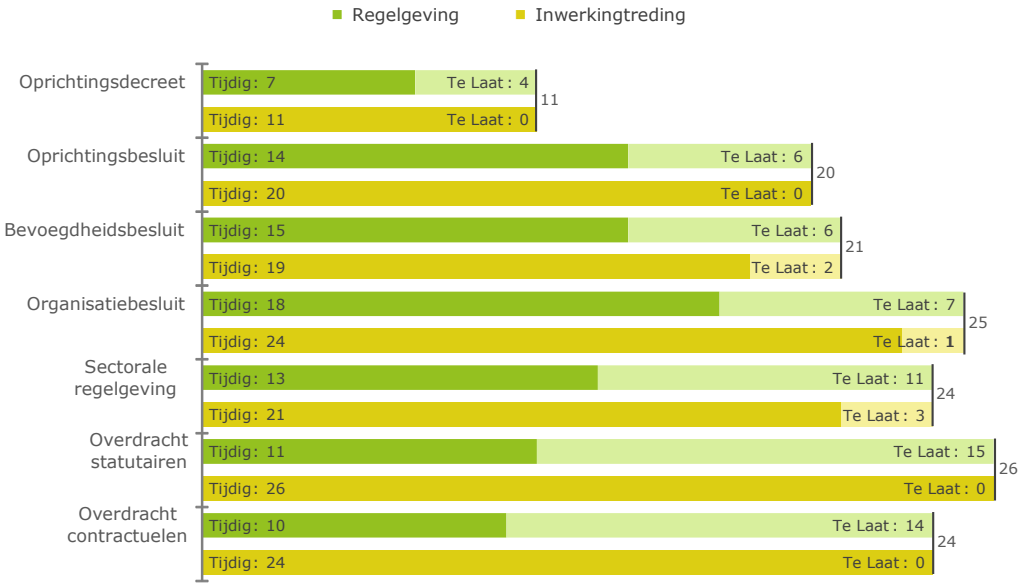
11 Naargelang de fusie plaatsvond onder de vorige of huidige legislatuur geldt het besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering van respectievelijk 13 juli 2009 of 25 juli 2014.

12 Besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

13 In een geval heeft het Rekenhof alvast vastgesteld dat de regelgeving onvolledig werd aangepast. Voor de inbedding van de Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij (SALV) in de SERV werd het decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen onvoldoende aangepast. Ook artikel 10 moest worden aangepast, zodat de SERV ook voor de SALV het secretariaat kan verzekeren.

14 In het geval van gefaseerde fusies is elk deel apart geteld. Dat was driemaal het geval: bij de vorming van het departement Kanselarij (waarin pas later de Studiedienst Vlaamse Regering werd opgenomen), bij de opslorping door het departement CJSM van de IVA's SCWJV, KMSKA en K&E, en bij de opsplitsing van de IVA Inspectie RWO naar het departement LNE en de IVA Wonen.

Figuur 4: Tijdigheid van aanpassingen aan de regelgeving en van haar inwerkingtreding



Uit de figuur blijkt dat ongeveer twee op de drie aanpassingen aan regelgeving tijdig plaatsvonden, behalve wat de sectorale regelgeving betreft, waar dat maar ongeveer de helft was. De overdracht van statutaire en contractuele personeelsleden vond meestal laattijdig plaats.

Van de 65 laattijdig getroffen decreten en besluiten bevatten er 59 een bepaling die zorgde voor terugwerking in de tijd, zodat de inwerkingtreding toch nog het label *tijdig* kan worden aangemeten. Terugwerking in de tijd van decreten en besluiten is niet verboden, maar onderworpen aan voorwaarden. Op het eerste gezicht is aan die voorwaarden voldaan, wat de retroactiviteit juridisch aanvaardbaar maakt. De laattijdigheid kan vooral praktische gevolgen hebben, zoals inefficiënties in de boekhouding, waar correctieboekingen nodig zijn, of onzekerheid bij het personeel. In zes gevallen is echter tot op heden nog geen aangepast besluit getroffen[15] of is in het laattijdige besluit geen retroactieve inwerkingtreding opgenomen:

- FWO: nog geen besluit tot schrapping van artikel 3, 8°, f (Herculesstichting) van het bevoegdheidsbesluit;
- FWO: nog geen besluit tot schrapping van artikel 21, §2, 4°, (Herculesstichting) van het organisatiebesluit;
- Fusie departement LV met Agentschap LV: nog geen besluit tot wijziging van artikel 3, 9°, o, van het bevoegdheidsbesluit waarin nog sprake is van het Agentschap Landbouw en Visserij;
- ESF-agentschap: nog geen besluit, terwijl de besluiten van de Vlaamse Regering van 23 september 2005 en 5 juni 2009 de term ESF-agentschap blijven gebruiken;
- Studiedienst Vlaamse Regering: het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de Vlaamse openbare statistieken van 22 april 2016 liet de fusie niet terugwerken tot 1 januari 2016;

[15] Drie aangepaste bevoegdheidsbesluiten, twee aangepaste organisatiebesluiten en een aangepaste sectorale regelgeving bleven uit.

- VSAWSE: de aangepaste sectorale regelgeving van 30 oktober 2014 liet de fusie niet terugwerken tot 1 juni 2014.

Zonder rekening te houden met die vier ontbrekende besluiten, kenden de aanpassingen een gemiddelde laattijdigheid van 85 kalenderdagen. Dat gemiddelde is het resultaat van sterk uiteenlopende cijfers, met een kleinste vertraging van twee kaderdagen en een grootste van 196 kalenderdagen. Grote vertragingen deden zich het vaakst voor bij de integratie van de IVA Inspectie RWO in het Departement LNE en in de IVA Wonen. De aanpassingen aan het oprichtingsbesluit en het organisatiebesluit, en de overdrachten van statutaire en contractuele personeelsleden vertoonden een laattijdigheid van 196 kalenderdagen. Zonder deze gevallen zou de gemiddelde laattijdigheid dalen van 85 tot 65 kalenderdagen.

Het veelvuldig gebruik van retroactiviteit wijst erop dat de fusies vaak onder tijdsdruk plaatsvonden. De fusies vertonen grote verschillen in complexiteit en aantallen stappen die doorlopen moeten worden, inclusief decretale wijzigingen en sociaal overleg. De fusie tussen het departement Internationaal Vlaanderen en het interne verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking is een voorbeeld van een vrij eenvoudige fusie. Een voorbeeld van een complexe fusieoperatie is de fusie van het Agentschap Ondernemen en een deel van de EVA van publiek recht Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT) enerzijds, en de EVA's van privaat recht Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek en Herculesstichting, en het andere deel van de EVA van publiek recht IWT anderzijds. Tijdsdruk werd ook gecreëerd door het laten samenvallen van de pensionering van een ambtenaar-generaal met de fusiedatum.

Bij enkele fusies werd pas na de juridische fusie nagedacht over de nieuwe organisatiestructuur. Voorbeelden daarvan zijn de fusie van een deel van de Inspectie RWO met het departement LNE en de fusie tussen het departement FB en IVACA. Bij deze fusies werd in de feiten pas na de fusie onderzocht hoe synergieën konden worden gerealiseerd.

Ook de fusie van de beleidsdomeinen Diensten voor het Regeringsbeleid (DAR) en Bestuurszaken (BZ) tot het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur (KB) op 1 april 2015 vond plaats voordat de voorbereiding ervan was afgerond. De fusieoperatie betrof niet alleen het louter samenvoegen van de twee beleidsdomeinen, maar ging gepaard met tal van bewegingen in de onderliggende diensten en entiteiten. In strijd met het kaderdecreet bestuurlijk beleid[16] werd zelfs een tussenstructuur gecreëerd[17] met twee departementen in eenzelfde beleidsdomein. Dezelfde feitelijke situatie kon eveneens worden bereikt door de bovengenoemde bewegingen vooraf in de onderliggende diensten en entiteiten uit te voeren, en de fusie van de beleidsdomeinen pas te laten ingaan nadat alle onderliggende decretale wijzigingen bekrachtigd en de andere voorbereidingen afgerond waren. Zonder de vroegtijdige fusie van de beleidsdomeinen op 1 april 2015 had de uitbreiding van de bevoegdheden van het Agentschap Overheidspersoneel (AgO) in een keer kunnen plaatsvinden, namelijk op 1 mei

[16] Artikel 3 van het kaderdecreet bepaalt dat per homogeen beleidsdomein een Vlaams ministerie wordt opgericht en dat een ministerie bestaat uit een departement en, eventueel, intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid.

[17] De tussenstructuur was onder meer nodig voor de vorming van het Agentschap Informatie Vlaanderen (AIV), waarvoor het decreet van 7 mei 2004 houdende de oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven EVA AGIV moest worden opgeheven. De regering hoopte die wijziging af te ronden tegen 1 januari 2016. Uiteindelijk werd het decreet gestemd op 15 januari 2016.

2015 in plaats van gespreid van 1 april 2015 (integratie van beleidsvoorbereiding in het AgO) tot 1 mei 2015 toen voor de rekrutering en selectie geen beroep meer mocht worden gedaan op Jobpunt Vlaanderen).

3.3 Personeel buiten het Vlaams personeelsstatuut

De meeste bij de fusies betrokken entiteiten ressorteren volledig onder het Vlaams personeelsstatuut. De betrokken personeelsleden zijn door een regeringsbesluit met een nominatieve personeelslijst overgedragen. Een aantal entiteiten ressorteert niet onder het Vlaams personeelsstatuut[18]. Een fusie waarbij statutaire personeelsleden terechtkomen in een entiteit die niet onder het VPS ressorteert, vereist de uitwerking van overgangsmaatregelen ter vrijwaring van de rechten die deze personeelsleden verwierven. Bij de fusieoperaties deed dit zich tweemaal voor. Bij de transfer van statutaire personeelsleden van de Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij (SALV) naar de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) trof een aanpassing van het organiek reglement van de SERV en van het VPS de noodzakelijke overgangsmaatregelen. Bij de transfer van statutaire personeelsleden van het Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT) naar het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) werd gekozen voor een detachering vanuit het Agentschap Innoveren en Ondernemen (AIO): dat stelde de betrokken personeelsleden met behoud van hun rechten ter beschikking. Zij kunnen later terugkeren naar de Vlaamse overheid[19].

3.4 Gevolgen van de fusies op het top- en middenkader

In punt 6 van de mededeling aan de regering van 28 november 2014 kondigde de minister bevoegd voor ambtenarenzaken een voorstel aan met betrekking tot de gevolgen van de fusies voor het top- en middenkader. Dat voorstel bleef tot op heden uit. Er is dus nog geen algemeen zicht op de gevolgen van de fusies voor het top- en middenkader.

Tijdens zijn onderzoek heeft het Rekenhof wel vastgesteld dat het aantal plaatsen voor topkaders verminderde (zie 7.2). De effectieve uitstroom[20] bleef echter beperkt tot topkaderleden die met pensioen vertrokken. De anderen konden rekenen op een terugvalfunctie. Zij werden projectleider van het niveau N[21] of algemeen directeur[22] of zij kregen elders een functie[23]. In twee gevallen bleef de ambtenaar-generaal bij het afgeschafte agentschap aangesteld. Het ESF-agentschap blijft in een overgangsperiode nog bestaan om de oude dossiers af te handelen. Daarbij blijft ook het topkader in functie. Het Agentschap Zorginspectie behield

---

[18] Het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid.

[19] Met een overeenkomst tussen het Agentschap Innoveren en Ondernemen en het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek.

[20] De ambtenaren-generaal van de Studiedienst Vlaamse Regering, Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen, Vlaams Agentschap Internationale Samenwerking, KMSKA, Kunsten en Erfgoed, Vlaamse Subsidie-agentschap WSE, Agentschap Landbouw en Visserij.
De uitstroom dient voor de Studiedienst Vlaamse Regering en het KMSKA wel genuanceerd te worden omdat bij of kort na de fusie nieuwe functies gecreëerd werden die sterk verwant zijn met de verdwenen functie namelijk hoofdstatisticus bij de Vlaamse Statistische Autoriteit en directeur-hoofdconservator bij het KMSKA.

[21] Administrateurs-generaal van de IVA Centrale Accounting, de IVA Inspectie RWO en de EVA IWT.

[22] Administrateur-generaal van de IVA Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen.

[23] Ambtenaren-generaal van het Agentschap Onderwijscommunicatie en het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen, de operationeel directeur van de Herculesstichting.

geen taken meer, maar de ambtenaar-generaal blijft op post. In een derde geval (departement Informatie Vlaanderen, ex-Bestuurszaken) werd de secretaris-generaal tijdelijk belast met de leiding van het Agentschap Informatie Vlaanderen. De functie werd op 3 februari 2017 vacant verklaard. Bij de definitieve invulling ervan keert de secretaris-generaal terug naar het departement Informatie Vlaanderen dat geen taken meer heeft.

De gevolgen voor het middenkader zijn minder duidelijk door het uitblijven van een voorstel van de minister bevoegd voor Ambtenarenzaken.

3.5 Deelconclusies

De aanpassing van de regelgeving verliep doorgaans correct, zij het vaak met vertraging, zodat gebruik moest worden gemaakt van terugwerking in de tijd. De fusies die al plaatsvonden respecteerden in de praktijk grotendeels de niet bindende checklist regelgeving en personeel. Voor het personeel dat terechtkwam bij entiteiten buiten het Vlaams personeelsstatuut zijn maatregelen uitgewerkt ter vrijwaring van hun verworven rechten. De minister bevoegd voor Ambtenarenzaken expliciteerde de beoogde gevolgen voor het top- en middenkader nog niet. Het Rekenhof stelde vast dat de effectieve uitstroom beperkt bleef.

HOOFDSTUK 4

Aanpassing organisatiebeheer

4.1 Checklist organisatie

De checklist organisatie[24] bood een overzicht van de elementen die van belang waren bij de voorbereiding van een fusie. Aan de fusie diende een denkoefening vooraf te gaan over de nagestreefde strategische doelstellingen van de nieuwe organisatie, de gewenste specifieke output of dienstverlening, de gewenste soort organisatie en de belangen van de verschillende belanghebbenden. Uitgaande van deze vernieuwde strategie diende de overheid een veranderingstraject op te zetten voor de integratie van de opgeheven entiteit in de nieuwe entiteit. De checklist besteedde aandacht aan de impact op de organisatiestructuur (kern-, management- en ondersteunende processen), de beheersinstrumenten (beheers- en managementovereenkomsten, ondernemingsplannen, personeelsplannen) en organisatiebeheersing.

Het Rekenhof ging na of de fusieoperaties tijdig werden voorbereid, of de fuserende entiteiten aandacht hadden voor alle belangrijke processen, of ze de beheersinstrumenten tijdig aanpasten en of zij een goede organisatiebeheersing degelijk voorbereidden.

4.2 Veranderingstraject

Nagenoeg alle fusies gingen gepaard met een gedetailleerd veranderingstraject, dat rekening hield met bredere aandachtspunten dan deze van de checklist organisatie. De grootte en complexiteit van de fusie of inkanteling waren sterk bepalend voor het verdere detail van de voorbereiding. Zo ging aan de fusie van het Agentschap Ondernemen en een deel van het IWT tot het Agentschap Innoveren en Ondernemen een uitgebreid traject met een gedetailleerd plan en een specifieke opvolgingsstructuur vooraf. Bij de fusie van AHOVOS en AKOV tot AHOVOKS werden voor alle belangrijke thema's fusiewerkgroepen opgericht, waarbij het college van afdelingshoofden optrad als sturend en coördinerend orgaan.

Ook de beschikbare tijd speelde een belangrijke rol. Doordat minder dan zes maanden restte tussen beslissing en effectieve fusie, bleef de voorbereiding van de fusie van het Agentschap Zorginspectie met het departement WVG bijvoorbeeld beperkt tot een opsomming en remediëring van de knelpunten.

Voor de SALV en de SARC werd geen inhoudelijk transitietraject opgezet, aangezien deze strategische adviesraden ongewijzigd bleven functioneren binnen respectievelijk de SERV en het departement CJSM.

[24] Zie https://overheid.vlaanderen.be/checklist-organisatie.

De betrokken entiteiten slaagden er meestal ook in het veranderingstraject te volgen en tijdig te realiseren. Toch bleek de timing soms een belangrijk knelpunt. Zo nam de procedure tot aanstelling van een transitiemanager bij de fusies in het departement CJSM veel tijd in beslag. Als gevolg daarvan kwam de uitvoering pas op gang na de inkanteling van de eerste entiteiten.

Ook wat het personeel betreft ondervonden de fuserende entiteiten een aantal knelpunten. Meestal ging het om cultuurverschillen of onzekerheid bij het personeel, die in de hand gewerkt werden door de strakke timing. Het Agentschap Overheidspersoneel ondervond dan weer een probleem bij de koppeling van de capaciteiten van de personeelsleden van het nieuwe agentschap aan de competenties die de nieuwe opdrachten vereisten.

4.3 Nieuwe beheers- en personeelsplannen

Het regeerakkoord wilde met de integratie van de management- en beheersovereenkomsten in jaarlijkse of meerjarige ondernemingsplannen de planlasten verminderen. Het decreet van 26 juni 2015 tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid heeft dat voornemen met retroactiviteit tot 1 januari 2015 gerealiseerd. Voor de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen stelt de regering voortaan jaarlijks een ondernemingsplan op, alsook een rapport over de uitvoering van dat ondernemingsplan. Vooruitlopend op de decretale aanpassing stapte de overheid voor het jaar 2015 of een deel ervan[25] al af van de management- of beheersovereenkomsten en maakte zij ondernemingsplannen op.

Ook pasten de entiteiten die al voor 2015 fuseerden, de bestaande management- en beheersovereenkomsten niet meer aan, behalve het VAIS, dat zijn operationeel plan 2014 inschoof in de managementovereenkomst 2011-2015 van het departement IV. De ondernemingsplannen 2015 of 2016 weerspiegelden tijdig de andere fusies, naargelang hun ingangsdatum.

Private EVA's blijven overeenkomstig artikel 31 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid werken met samenwerkingsakkoorden. Het FWO, dat nochtans ingrijpend wijzigde door de fusies, zet zijn oude samenwerkingsovereenkomst nog tot medio 2018 voort. Pas dan zal het een evaluatie van die overeenkomst uitvoeren. De reden voor deze late aanpassing van de samenwerkingsovereenkomst is niet duidelijk.

De aanpassing van de personeelsplannen verliep minder vlot. Zij liep in meer dan de helft van de gevallen vertraging op. Nochtans besteedden de transitietrajecten voldoende aandacht aan de personeelsproblematiek. De vertraging werd vooral veroorzaakt doordat de nieuwe entiteiten de personeelsplannen pas aanpasten nadat de fusieoperaties volledig waren afgerond of omdat het overleg met de vakorganisaties soms nog aan de gang was.

4.4 Organisatiebeheersing

Organisatiebeheersingsbeleid

De fusies besteedden in hun veranderingstrajecten doorgaans veel belang aan het aspect organisatiebeheersing. Al dan niet in afzonderlijke werkgroepen werden procedures vergele-

[25] Zo slaan de ondernemingsplannen in het beleidsdomein KB vaak op de periode vanaf 1 april 2015.

ken, risico's geïdentificeerd en openstaande aanbevelingen van Audit Vlaanderen in rekening genomen. De aanpassing van het organisatiebeheersingsbeleid is voor een paar fusieoperaties overigens nog lopende, zoals bij de departementen Financiën en Begroting en CJSM.

Voor Sport Vlaanderen, ontstaan door de inkanteling van de afdeling sport van het departement CJSM in het Bloso, werd een aanpassing van het organisatiebeheersingsbeleid niet nodig geacht. Aangezien de opdracht van het Bloso enkel werd uitgebreid met de beleidsondersteunende taken inzake sport die het departement CJSM voordien opnam, kon het organisatiebeheersingsbeleid van het agentschap worden behouden.

Entiteiten zoals Het Facilitair Bedrijf, het departement Onderwijs en het Agentschap Innoveren en Ondernemen, formaliseerden het aspect organisatiebeheersing in een nieuwe zelfevaluatie ten behoeve van Audit Vlaanderen, hetzij ter voorbereiding van de fusie, hetzij tijdens het verloop ervan. In de meeste gevallen is deze oefening nog lopende.

De strategische adviesraden nemen door hun specifieke opdracht en beperkte omvang ook wat organisatiebeheersing betreft een aparte positie in. De opslorping van de SALV door de SERV en van de SARC door het departement CJSM betreffen louter administratieve inbeddingen, die niets aan de werking veranderen. Wegens hun geringe omvang hebben zij geen organisatiebeheersingsbeleid uitgewerkt. Ook voor de strategische adviesraden die nog in transitie zijn, is niet in specifieke initiatieven inzake organisatiebeheersing voorzien. De andere strategische adviesraden werden of worden opgeheven.

ICT-integratie

De ICT-integratie was een belangrijk aspect in de fusieoperaties. Het goed functioneren van het ICT-netwerk heeft immers een grote invloed op de werking van de hele organisatie, op de beheersing van de processen en risico's en op de dienstverlening aan het publiek.

Waar de ICT-integratie een belangrijke impact had, hebben de afzonderlijke werkgroepen die ook grondig in de transitietrajecten voorbereid. Zo startte in het transitietraject naar het Agentschap Informatie Vlaanderen een subproject IT omdat de oude entiteiten sterk verschillende systemen hanteerden. Dat heeft de transitie opgesplitst in verschillende integratietrajecten, waarvan sommige een langere doorlooptijd nodig hadden om tot oplossingen te komen.

Het Agentschap Innoveren en Ondernemen (AIO) liet de impact van de ICT-integratie in kaart brengen in twee studies. Het behandelde het onderwerp ook in zijn risicoanalyse van de fusie, waarin het oog had voor de migratie en integratie van de verschillende systemen.

Heel wat fusies hadden op IT-vlak een beperkte impact doordat de entiteiten al voordien nauw samenwerkten. De IT-aanpassingen beperkten zich dan tot enkele operationele aanpassingen, zoals de toegang tot gemeenschappelijke servers, netwerkschijven en printers. Ook die operationele aanpassingen werden goed voorbereid en in kaart gebracht.

Onafhankelijkheid inspectiediensten

De onafhankelijkheid van de inspectiediensten die vóór de fusies actief waren, werd na de fusie gegarandeerd. De inspectiediensten bij het Agentschap Innovatie en Ondernemen, bij het beleidsdomein Welzijn Volksgezondheid en Gezin en bij het departement Werk en Sociale Economie werden in afzonderlijke afdelingen ondergebracht. Bij het FWO schoven de overgenomen taken in bestaande, gelijklopende processen in en voerden bedrijfsrevisoren de inspectie op de projecten in de universiteiten verder uit. De onderwijsinspectie scheidde zich tijdens de fusieoperatie volledig af en verwierf totale autonomie. In overeenstemming met de *Wereld Anti-Doping Code* van 2015 werd de operationele onafhankelijkheid van NADO Vlaanderen gegarandeerd.

4.5 Deelconclusies

De betrokken overheidsentiteiten hebben bij de al uitgevoerde fusies de niet-bindende checklist organisatie grotendeels gevolgd. Zij zetten meestal een gedetailleerd veranderingstraject op en volgden dat ook. De formalisering van die veranderingen in nieuwe ondernemingsplannen volgde iets later en de nieuwe personeelsplannen waren niet vóór de fusie voorhanden. De entiteiten hebben het aspect organisatiebeheersing meestal goed voorbereid, maar de aanpassingen aan het organisatiebeheersingsbeleid vonden nog niet overal volledig plaats. Ook de ICT-integratie is grondig voorbereid, zowel op technisch-operationeel vlak als op HR-vlak. Ten slotte hebben de fusies de onafhankelijkheid van de inspectiediensten voldoende gegarandeerd.

HOOFDSTUK 5

Begroting en rekeningaflegging

5.1 Normenkader

Het Rekenhof onderzocht de effecten van de fusieoperaties op de begroting, de boekhouding en de rekening van de Vlaamse overheid. Het focuste daarbij op de tijdigheid en volledigheid van de aanpassing van de entiteitscodes, de overdracht van de kredieten en de verwerking van de fusie in de begroting.

5.2 Afstemming begrotings- en boekhoudsystemen

Het samengaan van meer entiteiten heeft een invloed op de Vlaamse begroting. Zij zal de begrotingen van de gefusioneerde entiteiten niet meer afzonderlijk, maar geïntegreerd opnemen. Alle begrotingen van de entiteiten die behoren tot de consolidatiekring van de Vlaamse overheid, zijn opgenomen in het begrotingsinformatiesysteem (BUTEO).

De meeste entiteiten die deelnamen aan een fusieoperatie, registreerden hun boekhoudkundige activiteiten in Orafin, het financieel informatiesysteem van de Vlaamse overheid. Zij bleven Orafin ook na de fusieoperatie gebruiken. Enkele gefusioneerde entiteiten werkten echter niet met Orafin: Hermesfonds, FWO, SERV en ESF-agentschap. Deze entiteiten hebben alle een eigen rechtspersoonlijkheid. Dat verklaart mogelijk het gebruik van eigen boekhoudprogramma's. Nochtans is het de bedoeling te komen tot een verdergaande integratie van de boekhouding in één financieel informatiesysteem. Het Hermesfonds kon in het korte tijdsbestek geen volledige integratie met Orafin bewerkstelligen, maar onderhoudt al interfaces met Orafin.

Voor de fusies die nog niet zijn gerealiseerd, maar wel al aangekondigd, is in de meeste gevallen al een implementatietraject opgesteld. Alleen voor de fusies van het departement MOW met het Agentschap Wegen en Verkeer en van de Minaraad met de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening zijn er nog geen implementatietrajecten. Deze fusieoperaties zijn maar recent gestart.

5.3 Integratie begroting

De overheid moet zorgen dat de begroting van de nieuwe entiteit correct is van zodra de fusie een realiteit is. Daarvoor moet zij in de begroting onder meer een nieuwe entiteitscode invoeren of de nieuwe entiteit met de code van een van de oude entiteiten aanduiden. Voor de fusies die in werking traden tijdens het begrotingsjaar, vond de aanpassing van de entiteitscodes niet plaats op datum van de fusie, maar op 1 januari van het volgende jaar. Voor de fusies die in werking traden op 1 januari, waren er geen problemen met de entiteitscodes. Het departe-

ment Financiën en Begroting heeft er daarom op aangedrongen de fusieoperaties in werking te laten treden op 1 januari.

Een begroting voor de gefusioneerde entiteit vergt de integratie van de begrotingskredieten van de oude entiteiten. Daarvoor laat een jaarlijkse begrotingsruiter krediethervelingen toe. In de begrotingsjaren 2014 en 2015 is maar één keer expliciet gebruik gemaakt van de bepaling tot herverdeling van de vereiste kredieten naar de gepaste plaats in de begroting.

In een aantal gevallen waarbij de fusie op 1 januari in werking trad[26], gaf de initiële begroting van dat begrotingsjaar de begroting van de nieuwe entiteit nog niet geactualiseerd weer. De aanpassing van de begroting bracht nadien wel een juiste voorstelling van de betrokken kredieten. Voor de fusies die in de loop van de begrotingsjaren 2014 of 2015 in werking traden, was er pas een begroting van de fusie-entiteit op 1 januari van het volgende begrotingsjaar.

De toelichting bij de begroting heeft de kredieten van de gefuseerde entiteiten meestal behoorlijk geduid, doch pas in de eerstvolgende begrotingsronde. Enkele fusies die op 1 januari 2015 in werking traden, waren in de toelichting bij de initiële begroting van het betrokken jaar nog niet correct weergegeven[27]. De aanpassing van de begroting heeft nadien de nodige verklaringen gegeven.

5.4 Integratie rekeningaflegging

Ten slotte moet een fusie tot uiting komen in de rekening van de nieuwe entiteit. Om daarover een uitspraak te doen, kan het Rekenhof alleen terugvallen op de fusies die vóór 31 december 2015 in werking traden. Het stelde vast dat voor deze fusies op tijd al de rekeningen werden opgesteld of de uitvoeringscijfers werden geïntegreerd in de algemene rekeningen van de Vlaamse overheid. De rekeningen hebben de impact van de fusieoperaties ook altijd voldoende toegelicht en de jaarverslagen verstrekten doorgaans specifieke informatie over de fusies.

Nochtans bleken de verschillende boekhoudsystemen bij de integratie van entiteiten niet altijd vanaf de start op een gelijke wijze gelijkaardige transacties te registreren. Zo registreerde het oude Hermesfonds transacties vroeger op kasbasis, terwijl het IWT ze registreerde op *accrual* basis (periodetoerekening). Dergelijke problemen vonden niet altijd tijdig een oplossing, wat problemen creëerde voor de rekeningaflegging door de nieuwe entiteit.

5.5 Deelconclusies

De fusieoperaties zijn op begrotings- en rekeningenvlak doorgaans juist verwerkt, zij het soms met enige vertraging. In de eerstvolgende begrotingsronde werden de kredieten voor de nieuwe entiteiten wel alle goed weergegeven en toegelicht. Enkele problemen deden zich voor met gefusioneerde entiteiten die voorheen transacties op een verschillende wijze boekten.

---

[26] Voor de integratie van de Zorginspectie in het departement WVG en de fusie van het agentschap en het departement LV.

[27] Voor de integratie van de Zorginspectie in het departement WVG en de fusie van het agentschap en het departement LV.

HOOFDSTUK 6

Beter bestuurlijk beleid

6.1 Knelpunten

Het Rekenhof ging na of de Vlaamse overheid de knelpunten uit beter bestuurlijk beleid heeft aangepakt die de Vlaamse Regering heeft geïdentificeerd in haar conceptnota van 2013. Het besteedde ook aandacht aan entiteiten van de Vlaamse overheid die buiten het kaderdecreet vallen en die geen voorwerp waren van fusies.

6.2 Samenhang in het beleid

Een van de doelstellingen van de fusies was meer samenhang in het beleid te creëren door samen te brengen wat inhoudelijk ook effectief samen hoort, de zogeheten logische homogene clustering. De uitgevoerde fusies doorstaan de marginale toetsing van dat principe.

Buiten de uitgevoerde en aangekondigde fusieoperaties zijn nog bijkomende fusies mogelijk die de samenhang van beleid kunnen verhogen. Zo zijn in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) lang na de inwerkingtreding van het kaderdecreet bestuurlijk beleid veel entiteiten blijven bestaan of nog opgericht die buiten het kaderdecreet vallen en die vaak sterk bij elkaar aanleunen[28]. Daarvoor waren er uiteenlopende redenen: entiteiten responsabiliseren, financiële transparantie bieden, alternatieve financiering mogelijk maken, ESR-neutraliteit bewaren, enz. Van een logische of homogene clustering kan in MOW daardoor bezwaarlijk sprake zijn. Een ander voorbeeld betreft het Vlaams Energiebedrijf (VEB), dat als dochtermaatschappij van PMV in het beleidsdomein EWI volgens het regeerakkoord 2014-2019 energie moet aankopen en doorverkopen aan de Vlaamse overheden, terwijl het Agentschap Facilitair Bedrijf in het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur al op andere vlakken als aankoopcentrale werkt.

De huidige fusies en hun timing verwijzen onder meer naar de situatie van de ambtenarengeneraal. Zo is in de conceptnota in drie[29] gevallen de afwezigheid of de nakende pensionering van een ambtenaar-generaal een van de argumenten voor de fusie. Deze vaststelling laat in samenlezing met de vorige alinea vermoeden dat de Vlaamse overheid sommige fusies eer-

[28] Voorbeelden van entiteiten die sterk bij elkaar aanleunen zijn: (1) IVA zonder rechtspersoonlijkheid Maritieme Dienstverlening en Kust (MDK), DAB Vloot, DAB Loodswezen en nv Wandelaar; (2) EVA publiek recht Vlaamse Vervoersmaatschappij (De Lijn) en nv LijnInvest; (3) EVA publiek recht Waterwegen en Zeekanaal en nv Site Kanaal; (4) gedeeltelijk ook Departement MOW, IVA zonder rechtspersoonlijkheid Wegen en Verkeer (AWV) en DAB Vlaams Infrastructuurfonds (VIF). De DAB VIF doorkruist de organisatiestructuur van het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

[29] Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking, met een waarnemende administrateur-generaal; Agentschap Overheidscommunicatie, waar de functie van administrateur-generaal niet effectief is ingenomen; Agentschap Landbouw en Visserij, met de pensionering van de administrateur-generaal in 2014. In nog vier andere gevallen viel de fusie samen met de pensionering van de ambtenaar-generaal: Studiedienst Vlaamse Regering, KMSKA, Kunsten en Erfgoed, Vlaams Subsidie-Agentschap Werk en Sociale Economie.

der punctueel benaderde, in plaats van ze in te passen in een doorlichting van het volledige Vlaamse administratieve apparaat.

6.3 Een-op-eenrelatie minister-beleidsdomein

De memorie van toelichting bij het kaderdecreet stelde dat het decreet een een-op-eenrelatie wilde instellen tussen het ministeriële niveau en het administratieve om een heldere taakverdeling en duidelijke verantwoordelijkheid tussen de minister en de administratieve entiteiten te realiseren, evenals wederzijdse afstemming en coördinatie. De een-op-eenrelatie houdt in dat voor elk homogeen beleidsdomein[30] slechts één minister bevoegd is en dat alle administratieve entiteiten die deel uitmaken van een beleidsdomein onder eenzelfde minister ressorteren. Een minister kan wel bevoegd zijn voor meer beleidsdomeinen. De Vlaamse Regering diende vanaf de legislatuur 2004-2009 de bevoegdheidsverdeling tussen haar leden zo te organiseren, dat zij de een-op-eenrelatie daadwerkelijk realiseerde.

Na bijna twee legislaturen is de een-op-eenrelatie tussen minister en beleidsdomein nog niet bereikt. Van de twaalf beleidsdomeinen voldoen er slechts vijf aan deze regel. Vier beleidsdomeinen hebben twee ministers (Internationaal Vlaanderen, Werk en Sociale Economie, Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en Cultuur, Jeugd, Sport en Media). Twee beleidsdomein hebben drie ministers (Leefmilieu, Natuur en Energie en Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend erfgoed). Eén beleidsdomein heeft zelfs vier ministers (Kanselarij en Bestuur). Wanneer de fusie tussen de beleidsdomeinen Leefmilieu, Natuur en Energie en Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend erfgoed gerealiseerd zal zijn, zullen ook voor dat gefuseerde beleidsdomein vier ministers bevoegd zijn. Meerdere ministers die de bevoegdheid over een beleidsdomein delen komt de wederzijdse afstemming en coördinatie van het beleid tussen minister en administratie, en dus ook de efficiëntie ervan, niet ten goede.

6.4 Ondernemingsplannen

De vervanging van de management- en beheersovereenkomsten door ondernemingsplannen is aan bod gekomen in punt 4.3 van dit verslag.

6.5 Onderscheid beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering

Een van de in 2013 geïdentificeerde knelpunten was de duidelijke en consistente taakverdeling tussen beleidsvoorbereiding (departement) en beleidsuitvoering (verzelfstandigde agentschappen)[31]. Het decreet van 26 juni 2015 tot wijziging van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid heeft die opdeling losgelaten. De aangekondigde fusies zouden twaalf agentschappen van de Vlaamse overheid weer inkantelen in het departement[32]. Een aantal inkantelingen vond al plaats vóór de aanpassing van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. De inkanteling van

[30] De Vlaamse Regering bepaalt zowel het aantal beleidsdomeinen als de inhoudelijke taakstelling van de beleidsdomeinen.

[31] Artikel 4 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

[32] Studiedienst Vlaamse Regering, Centrale Accounting, Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking, Agentschap Onderwijscommunicatie, Zorginspectie, KMSKA, Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen, Kunsten en Erfgoed, Vlaams Subsidieagentschap WSE, Agentschap Landbouw en Visserij, Agentschap Wegen en Verkeer, een deel van de Inspectie RWO.

een IVA zonder rechtspersoonlijkheid in een departement is vrij eenvoudig. Bij de aangekondigde fusies zijn geen rechtspersonen ingekanteld.

6.6 Structuren buiten het kaderdecreet bestuurlijk beleid

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid impliceert dat de Vlaamse administratie alleen kan bestaan uit entiteiten die zijn opgenomen in het kaderdecreet[33]. Dat zijn departementen, intern verzelfstandige agentschappen zonder of met rechtspersoonlijkheid en publiek- of privaatrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen. Ook na de fusieoperaties blijven tal van structuren bestaan die niet met het kaderdecreet overeenstemmen. De Vlaamse overheid heeft zelfs na de publicatie van het kaderdecreet op 18 juli 2003 nog entiteiten opgericht die niet onder dat decreet ressorteren.

De meest in het oog springende entiteiten buiten het kaderdecreet zijn de 24 diensten met afzonderlijk beheer (DAB) in de begroting 2015. Ook Vlaamse openbare instellingen (VOI's), in het bijzonder die van de categorieën A en B, vallen buiten het kaderdecreet. Deze VOI's zijn de voorlopers van de intern en extern verzelfstandigde agentschappen uit het kaderdecreet. In zijn advies[34] over het ontwerp van rekendecreet heeft het Rekenhof gesteld geen voorstander te zijn van de herinvoering van de DAB's, omdat de voorgestelde vorm niet sloeg op beperkte, concrete diensten met een duidelijk te onderscheiden werking, maar op diensten die geen duidelijk te onderscheiden, afzonderlijke entiteit vormden. In de DAB's heeft de Vlaamse Regering beleidsdoelstellingen van de Vlaamse ministeries op een budgettair afwijkende manier verwerkt. Zo beperkte zij het budgetrecht van het Vlaams Parlement, bijvoorbeeld door de onbeperkte herverdelingsmogelijkheden die voor de DAB's voortvloeit uit artikel 20 van het rekendecreet. Bovendien maken de DAB's de begroting intransparant, aangezien zij de organisatiestructuur doorkruisen. Zo verbreken zij de band tussen begrotingsprogramma en beleidsveld. DAB's zorgen ten slotte voor meerkosten, doordat zij een afgescheiden boekhouding moeten voeren en eigen rapporteringsverplichtingen hebben.

Een andere groep entiteiten die buiten het kadedecreet valt, zijn de eigen vermogens. In 2015 waren dat er vier, sinds 2016 zijn het er vijf met de oprichting van het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen. Over het Eigen Vermogen Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO) heeft het Rekenhof in 2015 opgemerkt[35] dat de duale structuur van een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid en een eigen vermogen met rechtspersoonlijkheid heel wat onduidelijkheid en inefficiënties creëert.

---

33 Punt 3 van de memorie van toelichting (stuk 1612 (2002-2003) – Nr. 1) stelt dat: *De nieuwe Vlaamse administratie zal worden georganiseerd en ingericht volgens onderstaande basisbeginselen. Deze vormen het kader waarbinnen de sectorale invulling per beleidsdomein zal plaatsvinden.* Punt 3.5 van de memorie detailleert verder dat: *De Vlaamse regering zal het nieuwe organisatiemodel voor elk van de homogene beleidsdomeinen concretiseren. De sectorale invulling hiervan is momenteel in uitvoering. Zij omvat de structurering van het beleidsdomein in een departement en een of meer agentschappen, de beschrijving van hun taakstelling, en – wat de agentschappen betreft – de keuze tussen interne of externe verzelfstandiging. Deze sectorale invulling zal de bestaande organisatie van de Vlaamse administratie (entiteiten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Vlaamse wetenschappelijke instellingen en Vlaamse openbare instellingen) vervangen.* … Die principes werden vertaald in artikelen 2, 3 en 12 van het kaderdecreet.

34 Vlaams Parlement, Document 842 (2010-2011) – Nr. 3.

35 Rekeningenboek over 2014, Vlaams Parlement, Document 36 (2015-2016) – Nr. 1 van 28 oktober 2015, p. 214.

Van sommige entiteiten die buiten het kaderdecreet vallen is de bestaansreden inmiddels achterhaald. Zo is de VOI A Vlaams Brusselfonds (VBF) opgericht om onrechtstreeks de Vlaamse Brusselaars te compenseren voor het wegvallen van het kijk- en luistergeld in het Vlaamse Gewest. Inmiddels is ook in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het kijk- en luistergeld al lang stopgezet. De activiteiten van het Brusselfonds kunnen dan ook perfect geïntegreerd worden in de begroting van de cel coördinatie Brussel, thans onderdeel van het agentschap Binnenlands Bestuur. Een ander voorbeeld is de DAB Vlaams Infrastructuurfonds (VIF), die jarenlang vooral tot doel had het betalingsproces in te korten voor investeringsuitgaven bij het departement MOW. Voor het VIF gold immers een vrijstelling van het voorafgaand visum van het Rekenhof. Dat visum is echter op 1 augustus 2010 voor alle uitgaven afgeschaft. De entiteiten VBF en VIF beschikken overigens niet over eigen personeel. De cel coördinatie Brussel en de boekhouding van het departement MOW voeren hun activiteiten uit.

In het verleden heeft de Vlaamse overheid structuren opgezet met het oog op ESR-neutraliteit. Door het strengere standpunt van Eurostat en beslissingen van het Instituut voor de Nationale Rekeningen zijn die structuren achterhaald. Ze zijn evenwel nog niet ontmanteld. Een voorbeeld van zo'n structuur is de nv Diestsepoort.

Het Museum van Hedendaagse Kunst Antwerpen (MUHKA) is, samen met het Kasteel van Gaasbeek en het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen (KMSKA) een van de drie musea van de Vlaamse Gemeenschap. Door de fusieoperaties zijn het Kasteel van Gaasbeek en het KMSKA opgenomen in het departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media. Het MUKHA volgt die beweging niet en bleef een entiteit buiten het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

6.7 Deelconclusies

De al uitgevoerde fusies en begeleidende maatregelen remediëren ten dele de knelpunten in de uitvoering van het kaderdecreet. De nieuwe entiteiten vallen, met uitzondering van het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen, alle binnen het aangepaste kaderdecreet. De Vlaamse Regering heeft de principes van haar conceptnota en regeerverklaring evenwel niet toegepast op de totale Vlaamse overheid. Zo creëerde zij niet overal samenhang in het beleid en liet zij structuren bestaan buiten het kaderdecreet. Zij creëerde nog entiteiten buiten het kaderdecreet bij. Ten slotte is nog geen sprake van een een-op-eenrelatie tussen minister en beleidsdomein.

De minister bevestigde de controlebevindingen en laat het aan de volgende Vlaamse regering over om de entiteiten buiten de kernoverheid, maar in de ruimere ESR-consolidatiekring aan te pakken.

HOOFDSTUK 7

Efficiëntiewinsten

7.1 Meetbare efficiëntiewinsten

Fusies in organisaties hebben meestal als doel de werking te optimaliseren en dus efficiënter te werken. Zij proberen zodoende besparingen te realiseren. Ook in de Vlaamse overheid is dat het geval. In het kader van de fusieoperaties heeft de Vlaamse Regering echter geen concrete besparingsdoelstellingen opgelegd. Zij heeft evenmin indicatoren gedefinieerd of een monitoringsysteem opgezet om de totale efficiëntiewinsten na de fusies te meten.

In zijn recente onderzoek naar de uitvoering van de besparings- en begrotingsmaatregelen 2015[36] concludeerde het Rekenhof dat de daadwerkelijke realisatie en de duurzaamheid van besparingen vaak niet kunnen worden nagegaan bij gebrek aan een specifieke, structurele interne opvolging. De vrij recente inwerkingtreding van de meeste fusies en de invloed van andere factoren, zoals generiek opgelegde besparingen en de inkanteling van bijkomende bevoegdheden uit de zesde staatshervorming, bemoeilijken bovendien een eenduidige meting van de efficiëntiewinsten uit de fusies.

In de principebeslissing van 2013 heeft de Vlaamse Regering toch enkele voorbeelden van beoogde efficiëntiewinsten vermeld die meetbaar zijn. Dit hoofdstuk gaat daarop in. Het Rekenhof ging in de eerste plaats na of de fusieoperaties aanleiding gaven tot een vermindering van het aantal leidinggevenden en het aantal personeelsleden in de diensten die deze leidinggevenden ondersteunden (secretariaten, chauffeurs en stafleden). Het onderzocht ook de effecten van de fusies op de raden van bestuur en de regeringsafgevaardigden. Ten slotte bekeek het de eenmalige transitiekosten waarmee een fusieoperatie meestal gepaard gaat.

7.2 Leidinggevenden en hun ondersteuning

De fusieoperaties in de Vlaamse overheid hebben er doorgaans voor gezorgd dat het aantal ambtenaren-generaal verminderde. In heel wat gevallen is die vermindering echter mede te danken aan het vertrek van pensioengerechtigde personen. Een zestal[37] fusieoperaties toonde geen vermindering van het aantal leidinggevenden. De ambtenaren-generaal werden in die gevallen verder ingeschakeld als leidinggevende in de nieuwe entiteit. Bij twee fusies[38] werd de ambtenaar-generaal van een van de fusionerende entiteiten op pensioen gesteld, maar werd kort daarop een nieuwe leidinggevende in een nieuwe functie in de nieuwe entiteit aangesteld.

---

[36] Vlaams Parlement, Document 37-A (2016-2017) – Nr. 1 van 3 november 2016.

[37] Er is geen vermindering van de leidinggevenden bij de fusie van het Dept IV, Dept WVG, Agentschap Sport, Dept RWO, SERV en Agentschap Wonen Vlaanderen.

[38] Fusie van het dept KB en het IVA SVR met de nieuwe hoofdstatisticus en de fusie van het KMSKA en het Dept CJSM met een nieuwe hoofdconservator.

Bij de fusies die hebben geleid tot het nieuwe departement FB, het AIO, de integratie van de inspectie RWO in het departement RWO en de afschaffing van het SARIV was er bij die betrokken entiteiten wel een ambtenaar-generaal minder, doch die fusieoperaties hebben niet geleid tot een effectieve vermindering van het aantal leidinggevenden binnen de Vlaamse overheid als geheel. Een aantal onder hen kon immers een leidinggevende functie opnemen in een andere entiteit van de Vlaamse overheid. Dat had tot gevolg dat de Vlaamse overheid in haar geheel bij die fusies geen besparingen op leidinggevend personeel kon realiseren. Het Vlaams personeelsstatuut voorziet er overigens in dat een mandaathouder bij de beëindiging van zijn mandaat een terugvalgraad krijgt toegewezen en kan rekenen op horizontale mobiliteit. Ook bij de fusie die leidt tot het Agentschap Informatie Vlaanderen, zal er bij de definitieve invulling van de functie van administrateur-generaal een ambtenaar-generaal op overtal zijn. Voor efficiëntiewinst, dus een besparing, is het bijgevolg wachten op de pensionering van de betrokken ambtenaren-generaal.

Een vermindering van het aantal leidinggevenden kan ook een afslanking van de diensten die de leidinggevenden ondersteunen, impliceren. Het onderzoek wees uit dat deze ondersteunende diensten in een zestal gevallen[39] in afgeslankte vorm zijn overgegaan naar de nieuwe entiteit. De impact van de fusies op het aantal personeelsleden in de diensten die de leidinggevenden ondersteunden was echter moeilijk te kwantificeren. Er gebeuren ook personeelsverplaatsingen als onderdeel van de algemene oefening in personeelsvermindering bij de Vlaamse overheid. Ook de afslanking van de ondersteunende diensten was meestal te danken aan de natuurlijke afvloeiing en niet-vervanging van personeelsleden.

Het Rekenhof concludeert dat de efficiëntiewinsten, en dus besparingen, op het niveau van de leidinggevenden en hun ondersteuning pas ten volle effect zullen hebben bij de pensionering van de betrokken personeelsleden.

7.3 Bestuur, toezicht en adviesraden

Bij de meeste van de gerealiseerde fusieoperaties was geen raad van bestuur of regeringsafgevaardigde betrokken, zodat daar geen besparingen mogelijk waren. De reorganisaties van de SAR's meegerekend, waren er voor de hogere beheer-, toezicht- en adviestaken efficiëntiemogelijkheden bij negen gevallen van de al voltooide fusieoperaties[40]. In twee gevallen[41] heeft dat geleid tot een besparing door de afschaffing van de SAR en in twee gevallen tot het wegvallen van een raad van bestuur[42]. In de andere gevallen was er geen besparingseffect aangezien de raad van bestuur in een of andere vorm verder bleef functioneren[43]. Voor de leden van SAR's is met de inbedding in een andere entiteit niets veranderd[44].

---

39 e-IB, AIV, Dep IV, Dept OV, AHOVOKS, Agentschap Wonen Vlaanderen.

40 Jobpunt Vlaanderen, AGIV, IWT, FWO, SALV, VLABEST, SARIV, SARC, Woonraad.

41 VLABEST, SARIV.

42 Jobpunt Vlaanderen, AGIV.

43 De integratie van de Herculesstichting in het FWO had tot gevolg dat zowel het aantal vergaderingen als het aantal leden van de raad van bestuur steeg. De fusie van het IWT met het Agentschap Ondernemen leidde er toe dat de beslissingsbevoegdheid van de raad van bestuur van het IWT overging naar een nieuw beslissingscomité in de schoot van het Hermesfonds.

44 SALV, SARC en Woonraad.

7.4 Kosten van de fusieoperaties

Fusieoperaties brengen soms specifieke kosten mee, zoals verhuiskosten, kosten voor de koppeling van de verschillende informatiesystemen, inhuringskosten van consultants, ... Voor de meeste uitgevoerde fusieoperaties bleven deze eenmalige kosten beperkt. De onderstaande tabel overziet de fusies die meer dan 100.000 euro transitiekosten vergden, meestal om ICT-gerelateerde problemen op te lossen. In enkele gevallen gingen ook belangrijke bedragen naar de inhuring van consultants voor de begeleiding van het transitietraject. Tegenover deze kosten stonden evenwel soms duurzame besparingsmogelijkheden[45].

Transitiekosten fusies

Entiteit	Kosten
AIO	2.006.730 euro
Dep CJSM	175.000 euro
Agentschap Sport	119.458 euro
Dep LV	300.000 euro
Dep WSE	241.599 euro

Bron: Antwoorden entiteiten

Aangezien de meeste fusieoperaties vrij recent plaatsvonden, is het nog niet mogelijk de volledige impact ervan op de uitgaven te meten.

7.5 Deelconclusies

De Vlaamse Regering heeft de fusies dikwijls gemotiveerd met het argument van mogelijke besparingen. Zij heeft echter geen concrete besparingsdoelstellingen opgelegd, noch indicatoren gedefinieerd of een monitoringsysteem opgezet. Bijgevolg kon het Rekenhof niet meten of duurzame besparingen werden gerealiseerd. Het stelde vast dat efficiëntiewinsten, en dus besparingen, op het niveau van de leidinggevenden en hun ondersteuning pas ten volle effect zullen hebben bij de pensionering van de betrokken personeelsleden.

De minister verwees in haar reactie ook naar de generieke besparingsdoelstelling inzake personeel, waarbij de fusies helpen die besparing te realiseren.

[45] Op de huur van gebouwen, kantoorruimte, vermijden bijdragen aan de pool der parastatalen...

HOOFDSTUK 8

Algemene conclusies

Fusies degelijk voorbereid?

De voorbereiding van de fusieorganisatie door de vorige en huidige Vlaamse Regeringen verliep niet helemaal optimaal. De Vlaamse Regering formuleerde alleen zeer algemene doelstellingen, zoals een sterker bestuur en efficiëntiewinsten. Zij ging daarbij niet uit van een objectief gestructureerde analyse van de fusiemogelijkheden in de volledige Vlaamse overheid. De fusieoperatie betrof dan ook een beperkte selectie van mogelijke fusies. De Vlaamse Regering richtte zich daarbij op de kernoverheid en niet op de periferie van de Vlaamse ESR-consolidatiekring.

De Vlaamse overheid heeft voor de individuele fusies voorbereidingstrajecten opgezet die moesten leiden tot aangepaste regelgevingen, organisaties en financiële verantwoordingen. Behalve dat tal van fusies in werking traden nog voor het voorbereidingstraject volledig was afgerond, stelde het Rekenhof vooralsnog geen fundamentele knelpunten vast bij de inwerkingtreding van de gefuseerde entiteiten.

De aanpassing van de regelgeving verliep doorgaans vlot. De diverse oprichtingsdecreten en -besluiten, het organisatie- en het bevoegdheidsbesluit van de Vlaamse Regering, de sectorale regelgeving en de juridische overdracht van de personeelsleden werden voor de gerealiseerde fusies doorgaans in orde gebracht, zij het vaak met vertragingen van enkele weken tot enkele maanden. De Vlaamse Regering voorzag meestal in een retroactieve inwerkingtreding. Zij vrijwaarde ook de verworven rechten voor personeelsleden die door de fusies buiten het Vlaams personeelsstatuut vielen.

De fusies volgden vrij goed de checklist Organisatie op, wat leidde tot tijdige en werkbare aanpassingen aan de organisatiestructuur, de beheersinstrumenten en de organisatiebeheersing van de gefuseerde entiteiten. Wel kwamen de aanpassingen aan de interne organisatiebeheersing en beheersinstrumenten in sommige gevallen pas tot stand na de juridische inwerkingtreding van de fusie.

Ten slotte hebben de gefuseerde entiteiten de begrotingen over het algemeen correct opgemaakt en toegelicht, zij het soms pas bij de eerstvolgende begrotingsronde na hun inwerkingtreding. De vaak retroactieve inwerkingtredingen bemoeilijkten dan ook het budgettaire beleid. De rekeningaflegging over 2015 bracht weinig bijkomende problemen mee.

Knelpunten uit BBB aangepakt?

De gerealiseerde fusies hebben maar ten dele de knelpunten geremedieerd in de toepassing van de principes van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, zoals de samenhang in het beleid, de

een-op-eenrelatie tussen minister en administratieve entiteiten, het duidelijke onderscheid tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering en de algemene toepasselijkheid van het kaderdecreet bestuurlijk beleid op alle Vlaamse overheidsentiteiten. De aangekondigde fusies vertonen inderdaad een meer logische, homogene clustering van het beleid, maar er blijven tal van entiteiten bestaan, zoals diensten met afzonderlijk beheer, Vlaamse openbare instellingen en privaatrechtelijke rechtspersonen, die een organisatievorm buiten het kaderdecreet bestuurlijk beleid kregen om vaak allerlei redenen. De een-op-eenrelatie tussen ministers en beleidsdomeinen hebben de vorige en huidige Vlaamse Regeringen nog niet toegepast, ook niet bij de onderhavige fusieoperatie.

Efficiëntiewinsten gerealiseerd?

Door de fusies wilde de Vlaamse Regering ook een aantal efficiëntiewinsten realiseren. De afwezigheid van een structurele interne opvolging van besparingen, de recente inwerkingtreding van de meeste fusies en de invloed van andere factoren, zoals de gemeenschappelijke dienstencentra, de kerntakenplannen en de zesde staatshervorming, verhinderen een eenduidige meting van de efficiëntiewinsten uit de fusies. Het Rekenhof kon daardoor maar een beperkt aantal meetbare efficiëntiewinsten beoordelen. Het stelde vast dat de fusies deze efficiëntiewinsten maar in beperkte mate realiseerden. Zo zullen de efficiëntiewinsten, en dus besparingen, op het niveau van de leidinggevenden en hun ondersteuning pas ten volle effect hebben bij de pensionering van de betrokken personeelsleden. De fusies hadden ook een verwaarloosbare impact op de kosten voor bestuurders en regeringsafgevaardigden.

HOOFDSTUK 9

Aanbevelingen

- De Vlaamse Regering dient de resterende entiteiten met rechtsvormen buiten het kaderdecreet bestuurlijk beleid te analyseren met het oog op een verdere verhoging van de samenhang van het beleid en versterking van het bestuur van de Vlaamse overheid. Zij dient dergelijke entiteiten zoveel mogelijk onder de toepassing van het kaderdecreet te brengen, hetzij door de structuur van deze entiteiten bij te sturen, hetzij door aanpassingen aan het kaderdecreet.

- De Vlaamse Regering moet aan de fusieoperaties duidelijke en meetbare doelstellingen koppelen, met indicatoren en een interne centrale, gestructureerde opvolging, die het mogelijk maken de realisatie van de doelstellingen Vlaamsbreed te evalueren.

- De Vlaamse Regering moet nieuwe fusies breder aanpakken en in de nodige voorbereidingstijd voorzien.

HOOFDSTUK 10

Reactie minister

De viceminister-president en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur heeft op 22 februari 2017 namens de Vlaamse Regering geantwoord (bijlage 3). De minister was het grotendeels eens met de opmerkingen en bevindingen van het Rekenhof, maar formuleerde een aantal punctuele opmerkingen, die aanleiding hebben gegeven tot kleine aanpassingen in het verslag.

Tevens blijkt uit het antwoord een verschillende kijk op de fusies: terwijl de reikwijdte van de fusies voor het Rekenhof de volledige Vlaamse overheid bestrijkt en het Rekenhof uitging van de situatie op 1 januari 2016 en een evaluatie van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, ziet de minister de fusies hoofdzakelijk beperkt tot de kernoverheid[46] en richt zij zich op de situatie na de doorvoering van alle geplande fusies en besparingen. De minister is het oneens met de stellingen dat de Vlaamse overheid voor de fusieoperaties uitging van een beperkte selectie van mogelijke fusies en dat de doelstellingen vaag zijn.

Het verschil in visie komt in essentie neer op de volgende punten.

- De minister erkent dat buiten de uitgevoerde en aangekondigde fusies nog bijkomende fusies mogelijk zijn die de samenhang van het beleid kunnen verhogen, maar stelt daar tegenover dat de Vlaamse Regering de bewuste keuze heeft gemaakt deze legislatuur te focussen op de kernoverheid. Het komt een volgende Vlaamse Regering toe te focussen op entiteiten buiten de kernoverheid die behoren tot de ESR-consolidatiekring.
- De minister stelt dat voor de fusies geen concrete besparingsdoestellingen werden opgelegd, noch indicatoren gedefinieerd of een monitoringsysteem opgezet, aangezien zij passen in het algemene regeringsbeleid om het aantal personeelsleden en de personeelskredieten te beperken. Daarom is geen aparte doelstelling geformuleerd.

Het Rekenhof is van oordeel dat een verschuiving van bijkomende fusieoperaties naar de volgende legislatuur een beperkte invulling geeft aan het regeerakkoord[47]. Bovendien heeft de

[46] Door de ministers een eerste keer omschreven als de departementen, de intern en extern verzelfstandigde agentschappen, de strategische adviesraden en de Vlaamse openbare instellingen. Bij de tweede omschrijving werden de Vlaamse openbare instellingen niet meer opgenomen. In de praktijk bleven de VOI's buiten de fusieoperaties.

[47] Regeerakkoord 2014-2019, blz. 9 (Onder de titel Voluit voor de overheidsklant): "Beter Bestuurlijk Beleid" wordt herdacht, in die zin dat de Vlaamse overheid gaat functioneren als een holdingstructuur, met operationele entiteiten die een zekere autonomie hebben in hun dagelijks functioneren, én met een moedermaatschappij (de Vlaamse Regering) die de gemeenschappelijke dienstverlening bepaalt en beslist door wie ze uitgevoerd wordt. Blz. 11 (Onder de titel Toekomstgericht en radicaal digitaal, zonder regulitis): We coördineren een aantal bestaande decreten (decreet bestuurlijk beleid, decreet deugdelijk bestuur, decreet openbaarheid van bestuur, klachtendecreet, e-governmentdecreet) tot één Vlaams Bestuursdecreet. Uitgangspunten van dit nieuwe decreet zullen zijn: het recht op kwaliteitsvolle dienstverlening, en het recht op digitale dienstverlening.

memorie van toelichting bij het decreet van 26 juni 2015[48] gesteld dat de herwerking van het kaderdecreet bestuurlijk beleid in twee fasen zou verlopen. Het decreet van 26 juni 2015 was de eerste fase. De tweede fase zou, in overeenstemming met het regeerakkoord en het heruitgedachte BBB-model, onder meer moeten slaan op een uitklaring van de verschillen tussen de entiteitsvormen, hun taakstelling en de verzelfstandigingscriteria in het huidige kaderdecreet en, daaraan gekoppeld, de toepassingsgebieden. Met het oog op meer efficiëntie en transparantie lijken ook voor de wegwerking van constructies zoals die opgezet met het oog op ESR-neutraliteit[49], niet echt dwingende argumenten voorhanden om uitstel tot de volgende legislatuur te verklaren.

[48] Het decreet tot wijzing van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, wat betreft de organisatie van de beleidsuitvoering en de beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen en de gemeenschappelijke dienstverlening.

[49] Zoals NV Dietsepoort.

Bijlagen

Bijlage 1

Overzicht van de onderzochte fusies

Onderzochte fusies tussen beleidsdomeinen

Beleidsdomein	Nieuwe entiteit	Inwerkingtreding	Principebeslissing
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid Bestuurszaken	Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur	1/04/15	Regeerakkoord
Leefmilieu, Natuur en Energie Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	Beleidsdomein Omgeving	Gepland voor 2017	Regeerakkoord

Bron: Rekenhof

Onderzochte fusies binnen beleidsdomeinen (excl. strategische adviesraden)

Beleidsdomein	Vroegere entiteiten	Nieuwe entiteit	Inwerkingtreding	Principebeslissing
Bestuurszaken	Agentschap Facilitair Management + entiteit e-government en ICT-beheer	Agentschap Facilitair Bedrijf	28/07/14	Conceptnota
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid – Bestuurszaken	Departement Kanselarij + Studiedienst Vlaamse Regering	Departement Kanselarij en Bestuur	1/01/16	Regeerakkoord
	Departement Informatie Vlaanderen + AGIV + Infolijn + deel e-government en ICT-beheer	Agentschap Informatie Vlaanderen + Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen	1/01/16	Regeerakkoord
Bestuurszaken	Agentschap Overheidspersoneel + Jobpunt Vlaanderen[50]	Agentschap Overheidspersoneel	1/05/15	Regeerakkoord
Financiën en Begroting	Departement FB + Centrale Accounting	Departement FB	1/02/14	Conceptnota
Internationaal Vlaanderen	Departement IV + Vlaams Agentschap Internationale Samenwerking	Departement IV	1/04/14	Conceptnota
Economie, Wetenschap en Innovatie	Agentschap Ondernemen + deel Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie	Agentschap Innoveren en Ondernemen	1/01/16	Regeerakkoord
	Fonds Wetenschappelijk Onderzoek + Herculesstichting + deel Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie	Fonds Wetenschappelijk Onderzoek	1/01/16	Regeerakkoord
Onderwijs en Vorming	Departement OV + Agentschap Onderwijscommunicatie	Departement OV	1/04/14	Conceptnota
	Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen + Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming	Agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties & Studietoelagen	1/07/15	Regeerakkoord[51]

[50] Bijzonder geval in het fusieverhaal. Het betreft hier geen samengaan van twee entiteiten, wel de overgang van taken en personeel bij Jobpunt Vlaanderen naar het Agentschap Overheidspersoneel.

[51] Regeerakkoord sprak van fusies tussen departement Onderwijs en Vorming en het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming.

Beleidsdomein	Vroegere entiteiten	Nieuwe entiteit	Inwerking-treding	Principe-beslissing
Welzijn, Volksgezond-heid en Gezin	Departement WVG + Agentschap Zorginspectie	Departement WVG	1/01/15	Regeerakkoord
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	Departement CJSM + Agentschap KMSKA	Departement CJSM	1/08/14	Conceptnota
	Departement CJSM + Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen + Agentschap Kunsten & Erfgoed	Departement CJSM	1/04/15	Conceptnota
	BLOSO + deel departement CJSM (Sport en antidoping)	Agentschap Sport	1/01/16	Regeerakkoord
Werk en Sociale Economie	Departement WSE + Vlaams Subsidieagentschap WSE	Departement WSE	1/06/14	Conceptnota en regeerakkoord
	Departement WSE + ESF-agentschap	Departement WSE[52]	1/01/16	Conceptnota en Regeerakkoord
Landbouw en Visserij	Departement LV + Agentschap Landbouw en Visserij	Departement LV	1/01/15	Conceptnota
Leefmilieu, Natuur en Energie – Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	Departement LNE + departement RWO	Departement Omgeving	Gepland in 2017	Regeerakkoord
Ruimtelijke ordening, Wonen en Onroerend erfgoed	Departement RWO + deel Inspectie RWO	Departement RWO	1/01/16	Regeerakkoord
	IVA zonder rechtspersoonlijkheid Wonen en deel Inspectie RWO	IVA zonder rechts-persoonlijkheid Wonen	1/01/16	Regeerakkoord
Mobiliteit en Openbare Werken	Departement MOW + Agentschap Wegen en Verkeer	Departement MOW	??	Regeerakkoord
	Waterwegen en Zeekanaal + De Scheepvaart	Agentschap De Vlaamse Waterweg[53]	Gepland voor 01/01/18	Regeerakkoord

Bron: Rekenhof

[52] Het ESF-programma 2007-2013 wordt nog verder afgehandeld door het ESF-agentschap. Het ESF-programma 2014-2020 is sinds 1 januari 2016 ondergebracht bij het departement Werk en Sociale Economie. Een van de taken van het ESF-agentschap gaat ook over naar de VDAB.

[53] In het regeerakkoord was sprake van het Agentschap Waterwegen.

Onderzochte fusies van strategische adviesraden

Beleidsdomein	Vroegere entiteiten	Nieuwe entiteit	Inwerking-treding	Principe-beslissing
Landbouw en Visserij	Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij	Inbedding in de SERV	1/01/16	Regeerakkoord
Bestuurszaken	Vlaamse adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST)	Afschaffing	1/07/15	Conceptnota en regeerakkoord
Internationaal Vlaanderen	Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen	Afschaffing	12/07/15	Conceptnota en regeerakkoord
Economie, Weten-schap en Innovatie	Vlaamse Raad voor Wetenschap Innovatie	Inbedding in departe-ment EWI[54]	01/01/17	Regeerakkoord
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	Strategische Adviesraad Cultuur, Jeugd, Sport en Media	Inbedding in departe-ment CJSM	1/01/16	Conceptnota en regeerakkoord[55]
Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	Vlaamse Woonraad	Inbedding in het Agentschap Wonen Vlaanderen	1/01/16	Conceptnota en regeerakkoord[56]
Leefmilieu, Natuur en Energie – Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	Minaraad en Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed	Omgevingsraad	??	Conceptnota en regeerakkoord

Bron: Rekenhof

[54] Het regeerakkoord voorzag in de afschaffing van de VRWI. Die wordt nu vervangen door de Vlaamse Raad voor Innovatie en Ondernemen (VARIO). Het personeel van het secretariaat van de VRWI transfereert naar het secretariaat van de VARIO.

[55] Conceptnota en regeerakkoord spreken van inbedding in de SERV, uiteindelijk werd geopteerd voor inbedding in het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media.

[56] Conceptnota en regeerakkoord spreken van inbedding in de SERV, uiteindelijk werd geopteerd voor inbedding in het Agentschap Wonen Vlaanderen.

Bijlage 2

Gebruikte afkortingen

AFM	Agentschap Facilitair Management
AGIV	Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen
AGO	Agentschap voor Overheidspersoneel
AHOVOKS	Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen
AHOVOS	Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen
AIO	Agentschap Innoveren en Ondernemen
AIV	Agentschap Informatie Vlaanderen
AKOV	Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming
ALV	Agentschap Landbouw en Visserij
AO	Agentschap Ondernemen
AOC	Agentschap Onderwijscommunicatie
AWV	Agentschap Wegen en Verkeer
BZ	Bestuurszaken
CJSM	Cultuur, Jeugd, Sport en Media
COVA	college van afdelingshoofden
DAB	Dienst met afzonderlijk beheer
DAR	Diensten voor het Regeringsbeleid
Dep	Departement
DS	De Scheepvaart
e-IB	e-government en IT-Beheer
ESF	Europees Sociaal Fonds
EV ILVO	Eigen Vermogen Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek
EV IV	Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen
EVA	Extern Verzelfstandigd Agentschap
EWI	Economie, Wetenschap en Innovatie
FB	Financiën en Begroting
FWO	Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek
HFB	Agentschap Facilitair Bedrijf
IV	Internationaal Vlaanderen
IVA	Intern Verzelfstandigd Agentschap
IVACA	IVA Centrale Accounting
IWT	Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie
K&E	Kunsten en Erfgoed
KB	Kanselarij en Bestuur
KMSKA	Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen
LNE	Leefmilieu, Natuur en Energie
LV	Landbouw en Visserij
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
NADO	Nationale Antidopingorganisatie Vlaanderen
OMG	Omgeving
OPZ	Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum
OV	Onderwijs en Vorming
PMV	Participatiemaatschappij Vlaanderen

RWO	Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed
SALV	Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij
SAR	Strategische Adviesraad
SARC	Strategische Adviesraad Cultuur, Jeugd, Sport en Media
SARIV	Strategische Adviesraad IV
SARO	Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening
SCWJV	Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SVR	Studiedienst Vlaamse Regering
VAIS	Vlaams Agentschap Internationale Samenwerking
VARIO	Vlaamse Raad voor Innoveren en Ondernemen
VBF	Vlaams Brusselfonds
VEB	Vlaams Energiebedrijf
VIF	Vlaams Infrastructuurfonds
Vlabest	Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken
VOI	Vlaamse openbare instelling
VPS	Vlaams Personeelsstatuut
VRWI	Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie
VSAWSE	Vlaamse Subsidie-agentschap WSE
W&Z	Waterwegen en Zeekanaal
WSE	Werk en Sociale Economie
WVG	Welzijn Volksgezondheid en Gezin

Bijlage 3

Antwoord van de minister

Mijnheer de voorzitter,

Ik heb het ontwerp verslag van het Rekenhof over de fusies in de Vlaamse overheid goed ontvangen.

Hieronder bezorg ik u, namens de Vlaamse Regering, een reactie op dit ontwerp verslag.

Hoofdstuk 2. Opzet van de fusieoperatie

Bij de deelconclusies in punt 2.5. haalt het Rekenhof aan dat de Vlaamse Regering bij de aankondiging van de fusieoperaties is uitgegaan van een beperkte selectie van mogelijke fusies om het aantal entiteiten binnen de Vlaamse overheid te verminderen. Het Rekenhof stelt verder dat er geen aanwijzingen zijn dat de Vlaamse overheid voor alle entiteiten de fusiegeschiktheid, op grond van concrete criteria, heeft onderzocht. Bovendien bleven de doelstellingen van de fusieoperatie vrij vaag.

Repliek:

De stelling van het Rekenhof dat het slechts zou gaan om "een beperkte selectie van mogelijke fusies" kan niet worden bijgetreden. Zoals volgt uit onderstaand overzicht is het aantal fusies namelijk relatief groot: het aantal entiteiten[57] daalt met een kwart en elk beleidsdomein van de Vlaamse overheid is betrokken bij deze omvangrijke fusieoperatie:

- het aantal beleidsdomeinen daalt van 13 naar 11: de beleidsdomeinen Bestuurszaken (BZ) en Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR) zijn reeds samengevoegd in 2015 en in 2017 worden de beleidsdomeinen Ruimte, Wonen en Onroerend Erfgoed (RWO) en Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) samengevoegd;
- het aantal entiteiten daalt van 98 naar 74 (dus 24 entiteiten minder)
  - in overeenstemming met de daling van het aantal beleidsdomeinen, daalt ook het aantal departementen van 13 naar 11;
  - het aantal agentschappen daalt met 18, waaronder 12 IVA's zonder rechtspersoonlijkheid minder[58], 2 publiekrechtelijke EVA's minder[59], 3 privaatrechtelijke EVA's minder[60], en 1 entiteit sui generis minder[61];

---

57 Onder het begrip "entiteiten" wordt hier verstaan: de departementen, de intern en extern verzelfstandigde agentschappen, de strategische adviesraden en de Vlaamse openbare instellingen het GO!, de VRT, het UZ Gent en de VMW (de Watergroep).

58 Het betreft volgende 12 IVA's zonder rechtspersoonlijkheid: de Studiedienst van de Vlaamse Regering, de IVA Accounting, het Vlaams Agentschap Internationale Samenwerking, het Vlaams Subsidieagentschap WSE, het agentschap voor Onderwijscommunicatie, een IVA minder naar aanleiding van de fusie van AHOVOS en AKOV, de Zorginspectie, het agentschap Kunsten en Erfgoed, het KMSKA, het agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen, het agentschap Landbouw en Visserij, en de Inspectie RWO.

59 Het betreft volgende 2 publiekrechtelijke EVA's: het IWT en een EVA minder naar aanleiding van de fusie van De Scheepvaart en W&Z tot het agentschap De Waterweg.

60 Het betreft volgende 3 privaatrechtelijke EVA's: Jobpunt Vlaanderen, de Herculesstichting en het ESF-agentschap.

61 Het betreft de entiteit e-government en ICT-beleid.

  - 1 VOI verdwijnt door de inkanteling van het UZ Gent in de universiteit van Gent;
  - het aantal strategische adviesraden daalt van 12 naar 9: Vlabest en SARiV werden ondertussen opgeheven en in 2017 worden de SARO en de Minaraad samengevoegd tot de Omgevingsraad;
- daarnaast worden enkele strategische adviesraden (die allen een eigen rechtspersoonlijkheid hadden) ingekanteld in andere entiteiten: de SALV in de SERV, de Vlaamse Woonraad in het agentschap Wonen Vlaanderen, de VRWI in het departement EWI en de SARC in het departement CJSM. In de laatste 3 gevallen verdween ook de rechtspersoonlijkheid van de strategische adviesraad, waardoor een besparing werd gerealiseerd (= naar aanleiding van het wegvallen van bijdragen aan de pool der parastatalen).

Samengevat zullen er dus minstens 24 entiteiten minder zijn op het einde van deze regeerperiode ten aanzien van de periode voor de fusies. Het gaat dus niet om "een beperkte selectie van mogelijke fusies", maar integendeel om een zeer omvangrijke fusieoperatie waarin alle beleidsdomeinen betrokken zijn en die leidt tot een sterke reductie van het aantal entiteiten met een kwart.

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat bij deze berekening geen rekening is gehouden met:

- de in het regeerakkoord aangekondigde verzelfstandiging van de OPZ's Geel en Rekem (2 publiekrechtelijke EVA's) en met de inkanteling van het agentschap Wegen en Verkeer in het departement MOW, aangezien hiervoor nog geen concrete stappen zijn ondernomen.
- het wegvallen van de VREG als agentschap dat onder de Vlaamse Regering ressorteert (de VREG zal een instelling worden van het Vlaams Parlement om beter te voldoen aan de in de Europese regelgeving gestelde onafhankelijkheidsvereisten voor energieregulatoren), aangezien deze evolutie los staat van de door de Vlaamse Regering besliste fusies.
- het nog op te richten nieuwe agentschap voor uitbetaling toelagen gezinsbeleid bij het beleidsdomein WVG, aangezien deze oprichting het gevolg is van de overheveling van taken van de federale overheid naar de Vlaamse overheid in uitvoering van de zesde staatshervorming. Hierbij moet trouwens worden beklemtoond dat ondanks de overdracht van een veelvoud van taken en personeelsleden in uitvoering van de zesde staatshervorming de Vlaamse Regering er bewust voor heeft gekozen deze maximaal te integreren in reeds bestaande entiteiten.

Ook de stelling dat de doelstellingen van de fusieoperatie vrij vaag bleven kan niet worden bijgetreden: ik verwijs hiervoor naar de in punt 2.2. van het rapport van het Rekenhof vermelde conceptnota over de fusies van entiteiten, die door de (vorige) Vlaamse Regering op 20 september 2013 werd goedgekeurd.

Deze conceptnota vertrok vanuit de vaststelling dat er op dat ogenblik veel te veel entiteiten waren bij de Vlaamse overheid. Uit de in deze conceptnota opgenomen grafiek volgt dat er bij de Vlaamse overheid (inclusief De Lijn) in 2013 slechts 7 entiteiten[62] waren met meer dan 1.000 personeelsleden en dat de overgrote meerderheid van de entiteiten maximaal slechts enkele honderden personeelsleden telde. Daarvan hadden 33 entiteiten zelfs minder dan

[62] Volgens grootteorde: De Lijn, de VDAB, Wegen en Verkeer, Kind & Gezin, MDK, Jongerenwelzijn, en de VMM.

100 personeelsleden (bij 7 strategische adviesraden zelfs minder dan 10 personeelsleden). De conclusie was dan ook dat het aantal entiteiten bij de Vlaamse overheid sterk kon worden gereduceerd zodat men tot een voldoende grote schaal komt per entiteit bij de Vlaamse overheid én er inhoudelijk werk wordt samengebracht en niet wordt gespreid om dan nadien te moeten worden gecoördineerd en gestroomlijnd.

In punt 2 van deze conceptnota werd een opsomming gegeven van de voordelen van fusies van beleidsdomeinen, departementen, agentschappen en strategische adviesraden:

2.1. Een **beter/sterker bestuur**:

- Een daling van het aantal entiteiten zal leiden tot minder verkokering en minder potentieel dubbel werk bij de Vlaamse overheid.
- De fusie van entiteiten laat de Vlaamse overheid toe een sterker strategisch beleid te voeren. Bij het samenvoegen van 2 entiteiten zal je meer effecten kunnen bereiken.
- Een fusie leidt ook tot meer samenhang in het beleid. Het is belangrijk dat wordt samengebracht wat inhoudelijk ook effectief samen hoort. Er moet dan ook werk worden gemaakt van een logische en meer homogene clustering van activiteiten waardoor, ook bij een volgende regeringsvorming, de een-op-eenrelatie tussen een activiteit en een minister wordt gewaarborgd. Dit kan gebeuren door:
  - het homogeen en ondeelbaar bundelen van activiteiten in een entiteit;
  - het afbakenen van kleinere, ondeelbare clusters van activiteiten die, afhankelijk van de beleidsintenties, kunnen verhuizen van de ene moederentiteit naar de andere.
- De fusie van entiteiten verhoogt ook de herkenbaarheid voor de burger. De burger zal met andere woorden beter weten tot welke entiteit hij zich voortaan moet richten. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de reeds aangehaalde herstructurering van het beleidsdomein RWO, waar ruimtelijke ordening nu volledig is ondergebracht bij het departement RWO en waar het agentschap voor Onroerend Erfgoed nu het enige agentschap is dat belast is met taken inzake onroerend erfgoed.
- De vermindering van het aantal entiteiten en structuren leidt ook tot een vereenvoudiging van de werkrelatie tussen de bevoegde minister en de leidend ambtenaar. Ook het herbekijken van de verhouding tussen de entiteiten onderling (departement versus agentschappen) en het desgevallend samenbrengen kan bijdragen tot een eenvoudigere aansturing van de administratie. De vereenvoudiging van de aansturing van de Vlaamse overheid wordt best als algemeen principe meegenomen in de fusieoefening. De wijze waarop de clustering, de een-op-eenverhouding en de interne verhouding tussen departementen en agentschappen in de toekomst best wordt vorm gegeven, moet verder worden uitgewerkt.

2.2. Realisatie van **efficiëntiewinsten**:

- de fusie van entiteiten levert door de grotere omvang van de (gefusioneerde) entiteiten een aantal schaalvoordelen op;
- de schaalvoordelen zijn zowel kwantitatief maar ook kwalitatief door bijvoorbeeld een betere dienstverlening aan de burger en een betere informatiedoorstroming aan de burger;
- een fusie leidt ook tot een daling van het aantal topambtenaren, waardoor de functioneel bevoegde ministers elk minder topambtenaren moeten evalueren;

- een daling van het aantal topambtenaren kan ook leiden tot een vermindering van het aantal ondersteunende functies (de meeste topambtenaren beschikken immers ook over een eigen secretariaat, chauffeur en een aantal stafleden, al is dit zeker niet altijd het geval);
- een daling van het aantal entiteiten kan ook leiden tot een daling van de uitgaven inzake de bezoldigde raden van bestuur en regeringscommissarissen.

Het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 bouwde verder op deze beslissing en in de bijlage bij dit regeerakkoord werd het nieuwe organogram gevoegd van de Vlaamse overheid waarin werd geduid welke beleidsdomeinen in deze regeerperiode zullen worden samen gevoegd en op welke wijze ook het aantal entiteiten zal worden verminderd.

Het Rekenhof merkt in punt 2.4. van het rapport op dat deze regeringsbeslissingen geen rekening hielden met de bestaande Vlaamse rechtspersonen sui generis en de andere rechtspersonen die tot de ESR-consolidatiekring van de Vlaamse overheid behoren en die de Vlaamse overheid mede heeft opgericht, die ze mede bestuurt of die ze financiert.

Deze opmerking van het Rekenhof is terecht. Het was evenwel een bewuste keuze van de Vlaamse Regering om zich in deze regeerperiode te focussen op de zogenaamde kernoverheid, dus de departementen, de intern en extern verzelfstandigde agentschappen, de strategische adviesraden en de Vlaamse openbare instellingen. Het is ook met betrekking tot (een groot deel van) deze doelgroep dat de Vlaamse Regering besliste tot een aantal andere efficiëntiemaatregelen zoals de beperking van het aantal personeelsleden (hetgeen tegen het einde van deze regeerperiode moet leiden tot een daling met -1.950 koppen en een daling van de personeelskredieten met 101,5 miljoen euro) en de rationalisatie van de managementondersteunende diensten (zie de door de Vlaamse Regering op 6 maart 2015 goedgekeurde conceptnota met betrekking tot de oprichting van de gemeenschappelijke dienstencentra bij de Vlaamse overheid).

In mijn brief van 29 augustus 2016 aan het Rekenhof met betrekking tot het auditrapport over de personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid heb ik trouwens aangehaald dat de fusie van beleidsdomeinen en entiteiten en de rationalisatie van de managementondersteunende diensten (naast de door de Vlaamse Regering goedgekeurde kerntakenplannen, de daling van administratieve lasten en een verder doorgedreven informatisering van de dienstverlening ('radicaal digitaal')) moeten helpen om de door de Vlaamse Regering besliste beperking van het aantal personeelsleden en de personeelskredieten te realiseren.

Hoofdstuk 3. Aanpassing regelgevend kader

Het Rekenhof merkt in punt 3.2. van het rapport op dat ongeveer twee op de drie aanpassingen aan de regelgeving tijdig plaatsvonden, behalve wat de sectorale regelgeving betreft, waar dat maar ongeveer de helft was. De overdracht van statutaire en contractuele personeelsleden vond meestal laattijdig plaats.

Repliek:

De realisatie van de fusies is vaak een complexe oefening waarbij met heel wat aspecten moet rekening worden gehouden en die vaak een uitgebreide wijziging vergt van sectorale regelgeving.

De overdrachtsbesluiten waarmee de personeelsleden werden overgeheveld hadden inderdaad soms retroactieve werking, maar ik wens te beklemtonen dat er ook uitgebreid en tijdig werd gecommuniceerd naar de bij de fusies betrokken personeelsleden en dat de verworven rechten maximaal werden gerespecteerd.

In dit verband wijs ik er op dat in het Vlaams personeelsstatuut (VPS) een algemene bepaling werd ingevoegd die ertoe strekt om op algemene wijze de verworven rechten te waarborgen voor de personeelseden die worden overgedragen aan een andere entiteit, raad of instelling:

Zie artikel I 5 ter VPS:

"De mandaathouders van rang A2A en A2 en de vastbenoemde ambtenaren van rang A3 en lager van een entiteit, raad of instelling, die in de volgende gevallen worden overgedragen aan een andere entiteit, raad of instelling, behouden:

- *hun hoedanigheid;*
- *hun graad of een gelijkwaardige graad met overeenstemmende functionele loopbaan;*
- *hun administratieve en geldelijke anciënniteit;*
- *hun rechten inzake bevordering en hun aanspraken op bevordering;*
- *het salaris op de datum van de overdracht en een gelijkwaardige salarisschaal;*
- *de toelagen, vergoedingen en sociale voordelen waarop zij op de datum van overdracht op reglementaire basis recht hebben, voor zover de voorwaarden van toekenning blijven bestaan en voor zover aan deze voorwaarden blijft voldaan,*
  - *1° ter uitvoering van het decreet van 28 november 2008 tot regeling van de overdracht van personeelsleden binnen de diensten van de Vlaamse overheid in geval van verschuiving van taken of bevoegdheden;*
  - *2° door een wijziging van dienstaanwijzing, als vermeld in artikel I 5, §8;*

Aan de contractuele personeelsleden van een entiteit, raad of instelling die worden overgedragen aan een andere entiteit, raad of instelling onder de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt een arbeidsovereenkomst aangeboden voor een duur die overeenstemt met het gedeelte van het contract met de entiteit van herkomst dat op het moment van de overdracht nog niet verstreken is en op grond waarvan het behoud wordt gegarandeerd van de voor hen bij de entiteit, raad of instelling van herkomst bestaande contractuele rechten. Wat de toelagen, vergoedingen en sociale voordelen betreft, geldt dat behoud alleen voor zover de voorwaarden van toekenning blijven bestaan en voor zover aan die voorwaarden voldaan blijft.".

Het Rekenhof merkt in punt 3.2. van het rapport ook op dat de fusies vaak samen vielen met de pensionering van een ambtenaar-generaal.

Repliek:

Deze opmerking is correct. In de praktijk werd er inderdaad vaak bewust voor gekozen om de datum van een fusie te laten samen vallen met de datum van pensionering van de topambtenaar van de entiteit die werd opgeheven.

Met toepassing van artikel V 14, 6° van het VPS eindigt een mandaat van topambtenaar "bij de afschaffing van de entiteit".

Voor een vast benoemde topambtenaar heeft dit tot gevolg dat hij moet worden herplaatst in de interne arbeidsmarkt in een passende functie van de terugvalgraad (dat is de terugvalgraad van "directeur-generaal") (zie artikel V 17, §1 VPS). Voor een contractueel aangestelde topambtenaar houdt dit in dat ontslag zou moeten worden verleend met toepassing van de regels van het arbeidsrecht (zie artikel V 16 VPS).

Om allerlei herplaatsingen van vast benoemde topambtenaren te vermijden en om ontslag van contractueel aangestelde topambtenaren te vermijden, heeft de Vlaamse Regering er bewust voor geopteerd de fusies zoveel als mogelijk te laten samenvallen met de datum van oppensioenstelling van de betrokken topambtenaren.

Volledigheidshalve herinner ik er ook aan dat de Vlaamse Regering zich ertoe engageerde om geen naakte ontslagen door te voeren naar aanleiding van de besliste personeelsbesparingen.

Het Rekenhof merkt in punt 3.2. van het rapport ook op dat naar aanleiding van de fusie van de beleidsdomeinen Bestuurszaken (BZ) en Diensten van het Algemeen Regeringsbeleid (DAR) er een tussenstructuur werd gecreëerd met twee departementen in eenzelfde beleidsdomein en dat de Vlaamse overheid dit had kunnen ondervangen door de fusie van de beleidsdomeinen pas te laten ingaan nadat alle decretale wijzigingen bekrachtigd en de andere voorbereidingen afgerond waren.

Het Rekenhof stelt verder dat de uitbreiding van de bevoegdheden van het agentschap Overheidspersoneel deels inging op 1 april 2015 en dat deze uitbreiding pas ten volle plaats vond op 1 mei 2015, toen geen beroep meer mocht worden gedaan op Jobpunt Vlaanderen.

Repliek:

Het is correct dat naar aanleiding van de fusie van de beleidsdomeinen BZ en DAR er een structuur werd gecreëerd met twee departementen in eenzelfde beleidsdomein, maar dit is slechts een tijdelijke constructie. Het departement Bestuurszaken is momenteel nog niet opgeheven, aangezien de secretaris-generaal van dit departement tijdelijk werd belast met de leiding van het agentschap Informatie Vlaanderen. De Vlaamse Regering besliste ondertussen op 3 februari 2017 om de functie van administrateur-generaal van dit agentschap vacant te verklaren zodat deze functie definitief wordt ingevuld. Nog in deze regeerperiode, met name naar aanleiding van de pensionering van de secretaris-generaal van het departement Bestuurszaken, zal dit departement worden opgeheven, zodat het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur slechts één departement telt.

Dat de fusie van beide beleidsdomeinen werd doorgevoerd in het begin van deze regeerperiode was een bewuste keuze zodat zo snel mogelijk ook de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering werden samengevoegd in één enkele entiteit. Dit geldt zowel voor het agentschap Overheidspersoneel als voor enkele andere agentschappen van dit beleidsdomein zoals het Facilitair Bedrijf en het agentschap Informatie Vlaanderen. Deze werkwijze heeft als voordeel dat ik voor elk van deze bevoegdheden nog maar één topambtenaar heb als gesprekspartner, daar waar in het begin van deze regeerperiode ik voor bijvoorbeeld het personeelsbeleid drie topambtenaren had als gesprekspartner, met name de secretaris-generaal van het departement Bestuurszaken, de administrateur-generaal van het agentschap Overheidspersoneel en de gedelegeerd bestuurder van Jobpunt Vlaanderen. Het samenbrengen van taken past bin-

nen het streven van de Vlaamse Regering naar een sterker bestuur en naar een meer homogene clustering van activiteiten.

De datum van inwerkingtreding van het agentschap Overheidspersoneel (AgO) werd gekoppeld aan de fusie van beide beleidsdomeinen en de integratie van de beleidsvoorbereiding in dit agentschap, eerder dan aan de opheffing van Jobpunt Vlaanderen als privaatrechtelijke EVA, en de integratie van taken inzake rekrutering en selectie in AgO, hetgeen verhoudingsgewijs een veel beperktere weerslag had. De datum van de opheffing van Jobpunt Vlaanderen als privaatrechtelijke EVA was trouwens ook gekoppeld aan de vereiste beslissing van de algemene vergadering en de verkoop door de Vlaamse overheid van de aandelen in Jobpunt Vlaanderen.

Volledigheidshalve voeg ik nog toe dat 1 mei 2015, de datum waarop de taken en personeelsleden inzake rekrutering en selectie door Jobpunt Vlaanderen werden overgedragen aan AgO, geen eindpunt is voor de taakuitbreiding van AgO. Na deze datum werd het takenpakket van AgO nog gevoelig uitgebreid naar aanleiding van de opstart van dit agentschap als gemeenschappelijk dienstencentrum personeelsadministratie. Ook nu zijn nog niet alle beleidsdomeinen aangesloten bij het gemeenschappelijk dienstencentrum personeelsadministratie en ook nog niet bij het gemeenschappelijk personeelssysteem Vlimpers. In de nabije toekomst zullen er dus nog bijkomend personeelsleden worden overgeheveld naar AgO.

De geleidelijke aansluiting van entiteiten bij het gemeenschappelijk dienstencentrum personeelsadministratie en bij Vlimpers (eerder dan één enkele big bang) was eveneens een bewuste keuze.

Ook bij de andere twee dienstencentra (het boekhoudkantoor bij het departement Financiën en Begroting en het dienstencentrum bij het Facilitair Bedrijf) werd bewust geopteerd voor een gefaseerde aansluiting van alle entiteiten.

Het Rekenhof merkt in punt 3.4. van het rapport op dat de effectieve uitstroom van het aantal topambtenaren beperkt bleef tot de topambtenaren die met pensioen gingen, en dat de andere topambtenaren konden rekenen op een terugvalfunctie, waarbij sommigen werden aangesteld als projectleider van N-niveau of algemeen directeur.

Wat betreft het middenkader stelt het Rekenhof dat de gevolgen minder duidelijk zijn.

Repliek:

Zoals reeds vermeld werd er in de praktijk inderdaad vaak bewust voor gekozen om de datum van een fusie te laten samen vallen met de datum van pensionering van de topambtenaar van de entiteit die werd opgeheven. Op termijn zal het aantal topambtenaren evenwel in dezelfde mate dalen als de daling van het aantal entiteiten. De aanstellingen als projectleider van N-niveau zijn immers per definitie tijdelijk. Van zodra de betrokken topambtenaren met pensioen gaan zal er ook automatisch een einde worden gesteld aan deze projecten.

Wat de aanstelling van de algemeen directeurs betreft, kan ik u verwijzen naar de door de Vlaamse Regering op 28 februari 2014 goedgekeurde conceptnota “bijsturing van het HR-instrumentarium voor het topkader”. De Vlaamse Regering besliste met punt 3.2. van deze

conceptnota dat het aantal algemeen directeurs in organieke regeling sterk wordt ingeperkt tot deze entiteiten die meer dan 1.000 personeelsleden tellen. In afwijking hierop kan nog een algemeen directeur worden aangesteld in entiteiten die tot stand kwamen na fusie van meerdere entiteiten. Van deze laatste mogelijkheid werd slechts in 2 gevallen gebruik gemaakt[63]. Deze beslissing van de Vlaamse Regering werd ondertussen reglementair verankerd, meer bepaald in artikel V 3, §2 van het VPS. Alg gevolg van deze beslissing zal het aantal algemeen directeurs op termijn gevoelig afnemen[64].

Wat betreft het middenkader, bestaat er geen onduidelijkheid over de concrete gevolgen bij fusie: met toepassing van artikel V 46, §1, 3° VPS wordt er een einde gesteld aan het mandaat van afdelingshoofd om organisatorische redenen bij afschaffing van de betrekking.

Overeenkomstig artikel V 46, §3 VPS behoudt de titularis – tot zolang hij niet is aangesteld in een nieuw mandaat – gedurende maximaal 12 maanden zijn salaris van de mandaatgraad (afdelingshoofd = de salarisschaal A285 of A286), en dit ten laste van de entiteit van herkomst. Vanaf de 13de maand, indien binnen de 12 maanden geen andere mandaatfunctie gevonden wordt, wordt de titularis bezoldigd binnen het middenkader in de graad van hoofdadviseur overeenkomstig artikel V 43, § 1 van het VPS (= de salarisschaal A212 of A213).

Hoofdstuk 4. Aanpassing organisatiebeheer

Het Rekenhof stelt in de deelconclusies in punt 4.5. van het rapport vast dat de betrokken overheidsdiensten de niet-bindende checklist organisatie grotendeels hebben gevolgd, dat er meestal een gedetailleerd veranderingstraject werd opgesteld en dat dit ook werd gevolgd.

De formalisering van die veranderingen in nieuwe ondernemingsplannen volgde iets later en de nieuwe personeelsplannen waren niet vóór de fusie voorhanden. De entiteiten hebben het aspect Organisatiebeheersing meestal goed voorbereid, maar de aanpassingen van het organisatiebeheersingsbeleid vonden nog niet overal volledig plaats. Ook de ICT-integratie is grondig voorbereid, zowel op technisch-operationeel vlak als op HR-vlak. Tenslotte hebben de fusies de onafhankelijkheid van de inspectiediensten voldoende gegarandeerd.

Repliek:

Uit deze deelconclusies volgt dat de bij de fusies betrokken entiteiten de nodige maatregelen hebben genomen op vlak van organisatiebeheersing. Wat betreft de personeelsplannen kan ik u meedelen dat het agentschap Overheidspersoneel momenteel, op mijn vraag, nagaat in welke mate de procedure voor de personeelsplannen kan worden geoptimaliseerd en hoe kan worden gewaarborgd dat deze sneller worden aangepast in functie van organisatorische wijzigingen.

[63] Meer bepaald bij het departement CJSM waarin 3 agentschappen werden ingekanteld, en in het departement Onderwijs en Vorming waarin het agentschap voor Onderwijscommunicatie werd ingekanteld.

[64] Bij wijze van voorbeeld verwijs ik naar de algemeen directeur van de VMM die met ingang van 1 maart 2016 met pensioen ging en naar de algemeen directeur bij AGODI die met ingang van 1 juli 2016 met pensioen ging. Beide algemeen directeurs werden niet vervangen, omdat de betrokken agentschappen minder dan 1.000 personeelsleden tellen.

Hoofdstuk 5. Begroting en rekeningaflegging

In de deelconclusies in punt 5.5. van het rapport stelt het Rekenhof vast dat de fusieoperaties op begrotings- en rekeningenvlak doorgaans juist zijn verwerkt, zij het soms met enige vertraging.

In de eerstvolgende begrotingsronde werden de kredieten voor de nieuwe entiteiten wel alle goed weergegeven en toegelicht. Enkele problemen deden zich voor met gefusioneerde entiteiten die voorheen transacties op een verschillende wijze boekten.

Repliek:

Uit deze deelconclusies volgt dus dat op begrotings- en rekeningenvlak de fusieoperaties doorgaans goed zijn verlopen.

Hoofdstuk 6. Beter bestuurlijk beleid

Op het einde van punt 6.5 merkt het Rekenhof op dat er bij de aangekondigde fusies geen rechtspersonen zijn ingekanteld.

Repliek:

Het is correct dat de meeste fusies betrekking hebben op entiteiten zonder rechtspersoonlijkheid, maar zoals reeds vermeld zullen er als gevolg van de fusies ook 2 publiekrechtelijke EVA's[65], 3 privaatrechtelijke EVA's[66], 1 VOI[67] en 3 strategische adviesraden[68] minder zijn. Met de inkanteling van AGIV in het agentschap Informatie Vlaanderen is ook daar een publiekrechtelijke EVA verdwenen. Dit zijn allen entiteiten met rechtspersoonlijkheid. Daarnaast werd de Vlaamse Woonraad ingekanteld in het agentschap Wonen Vlaanderen, de VRWI werd ingekanteld in het departement EWI en de SARC werd ingekanteld in het departement CJSM. Deze 3 strategische adviesraden blijven wel bestaan, maar hebben geen rechtspersoonlijkheid meer. Door de inkanteling van agentschappen met rechtspersoonlijkheid en strategische adviesraden in entiteiten zonder rechtspersoonlijkheid wordt telkens een besparing gerealiseerd, doordat voor de ambtenaren de bijdragen aan de pool der parastatalen wegvallen.

[65] Het betreft volgende 2 publiekrechtelijke EVA's: het IWT en een EVA minder naar aanleiding van de fusie van De Scheepvaart en W&Z tot het agentschap De Waterweg.

[66] Het betreft volgende 3 privaatrechtelijke EVA's: Jobpunt Vlaanderen, de Herculesstichting en het ESF-agentschap.

[67] Het UZ Gent dat wordt ingekanteld in de universiteit Gent.

[68] Vlabest en SARiV werden opgeheven en de SARO en de Minaraad worden samengevoegd tot de Omgevingsraad.

In de deelconclusies in punt 6.7. van het rapport merkt het Rekenhof op dat buiten de uitgevoerde en aangekondigde fusies nog bijkomende fusies mogelijk zijn die de samenhang van beleid kunnen verhogen. Het Rekenhof geeft in punt 6.6. een aantal voorbeelden van entiteiten die allen buiten het toepassingsgebied van het kaderdecreet bestuurlijk beleid vallen zoals de diensten met afzonderlijk beheer (DAB), de Vlaamse openbare instellingen (VOI), en de eigen vermogens.

Repliek:

Het is correct dat – met uitzondering van het UZ Gent, dat een VOI is – de fusies allen betrekking hebben op entiteiten die ressorteren onder het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

Zoals reeds vermeld was het evenwel een bewuste keuze van de Vlaamse Regering om zich in deze regeerperiode te focussen op de zogenaamde kernoverheid, dus de departementen, de intern en extern verzelfstandigde agentschappen en de strategische adviesraden. Het is ook met betrekking tot (een groot deel van) deze doelgroep dat de Vlaamse Regering besliste tot een aantal andere efficiëntiemaatregelen zoals de beperking van het aantal personeelsleden en de rationalisatie van de managementondersteunende diensten. De Vlaamse overheid wenst voor de tweede helft van deze regeerperiode verder uitvoering te geven aan de in het regeerakkoord opgenomen fusies en maximaal synergievoordelen te boeken naar aanleiding van de realisatie van deze fusies.

Het komt een volgende Vlaamse Regering toe om eventueel in het volgende regeerakkoord zich ditmaal te focussen op de entiteiten buiten de kernoverheid, maar die wel tot de ESR-consolidatiekring van de Vlaamse overheid behoren en die de Vlaamse overheid mede heeft opgericht, die ze mede bestuurt of die ze financiert.

Volledigheidshalve wijs ik er ook op dat in vorige regeerperiodes reeds verschillende malen vzw's, die werden gefinancierd door de Vlaamse Regering, werden ingekanteld in agentschappen van de diensten van de Vlaamse overheid[69] en in deze regeerperiode werd de vzw Plan C ingekanteld in het agentschap OVAM. In uitvoering van het decreet van 23 december 2016 tot overname van personeelsleden van de vzw Plan C door de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij, werden de personeelsleden van de vzw Plan C met ingang van 1 januari 2017 overgenomen door OVAM.

[69] Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de vzw Info Toerisme die werd ingekanteld in het agentschap Toerisme Vlaanderen, de vzw Kampeermateriaal die werd ingekanteld in het agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen, en de vzw Vlaams Overleg Bewonersbelangen die werd ingekanteld in het agentschap Wonen Vlaanderen.

Hoofdstuk 7. Efficiëntiewinsten

In punt 7.2. merkt het Rekenhof op dat de fusieoperaties in de Vlaamse overheid er doorgaans voor gezorgd hebben dat het aantal ambtenaren-generaal verminderde, maar dat deze daling mede te danken is aan het vertrek van pensioengerechtigde personen. Daarnaast stelt het Rekenhof dat ook de afslanking van de ondersteunende diensten meestal te danken was aan natuurlijke afvloeiing en niet-vervanging van personeelsleden. Het Rekenhof concludeert hieruit dat de Vlaamse overheid de mogelijkheid om efficiënter te werken niet altijd ten volle heeft benut.

Repliek:

Zoals eerder vermeld zal het aantal topambtenaren op termijn wel degelijk in dezelfde mate dalen als de daling van het aantal entiteiten. Omdat niet alle topambtenaren van entiteiten die werden opgeheven pensioengerechtigd waren, moest noodgedwongen gezocht worden naar oplossingen voor de betrokken topambtenaren, hetgeen onder meer uitmondde in de aanstelling van een aantal van deze topambtenaren als projectleider van N-niveau. Deze projecten zijn evenwel per definitie tijdelijk en van zodra de betrokken topambtenaren met pensioen gaan zal er ook een einde worden gesteld aan deze projecten. Wat de aanstelling van de algemeen directeurs betreft, herhaal ik mijn verwijzing naar de reeds in de vorige regeerperiode door de Vlaamse Regering besliste inperking van het aantal algemeen directeurs. Tenslotte wijs ik erop dat de Vlaamse Regering in het kader van de personeelsbesparingen besliste om geen naakte ontslagen door te voeren, maar de daling van het aantal ambtenaren te realiseren door een niet-stelselmatige vervanging van de uitstroom.

Volgens punt 7.3 met betrekking tot het bestuur en toezicht was bij de meeste fusieoperaties geen raad van bestuur of regeringsafgevaardigde betrokken en hebben de fusies slechts in 2 gevallen geleid tot het wegvallen van een raad van bestuur. In voetnoot 40 wordt vermeld dat het gaat om Vlabest en SARiV.

Repliek:

Vlabest en SARiV zijn strategische adviesraden en geen agentschappen met een raad van bestuur.

Zoals eerder vermeld zullen er als gevolg van de fusies 3 publiekrechtelijke EVA's (dat is inclusief AGIV) en 3 privaatrechtelijke EVA's minder zijn, hetgeen dus leidt tot het wegvallen van 6 raden van bestuur[70] en ook tot een daling van het aantal regeringsafgevaardigden.

Daarnaast zijn er ook 3 strategische adviesraden minder, waardoor ook daar telkens een besparing wordt gerealiseerd, want ook de leden van de strategische adviesraden ontvangen in uitvoering van artikel 10 van het kaderdecreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden presentiegelden en vergoedingen.

[70] In het geval van Jobpunt Vlaanderen bestaat er wel nog een raad van bestuur van deze coöperatieve vennootschap, maar het is geen agentschap van de Vlaamse overheid meer.

In punt 7.4. haalt het Rekenhof aan dat fusieoperaties soms specifieke kosten met zich meebrengen zoals verhuiskosten, kosten voor de koppeling van de verschillende informatiesystemen, inhuringskosten van consultants, enz..., maar merkt ook op dat deze eenmalige kosten voor de meeste uitgevoerde fusieoperaties beperkt bleven.

Repliek:

Een fusieoperatie brengt inderdaad onvermijdelijk transitiekosten met zich mee, maar deze zijn eenmalig, daar waar de opbrengsten (onder andere op vlak van daling van het aantal topambtenaren en andere personeelsleden, de daling van het aantal regeringsafgevaardigden, het wegvallen van presentiegelden en vergoedingen door de daling van het aantal raden van bestuur en het aantal strategische adviesraden, enz.) recurrent zijn.

In de deelconclusies in punt 7.5. van het rapport stelt het Rekenhof dat de Vlaamse Regering voor de fusies geen concrete besparingsdoelstellingen heeft opgelegd, noch indicatoren heeft gedefinieerd of een monitoringsysteem heeft opgezet.

Repliek:

Deze vaststelling is correct, maar zoals vermeld in mijn brief van 29 augustus 2016 aan het Rekenhof met betrekking tot het auditrapport over de personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid moeten de fusies van beleidsdomeinen en entiteiten helpen om de door de Vlaamse Regering besliste beperking van het aantal personeelsleden en de personeelskredieten te realiseren (er werd dus geen aparte doelstelling geformuleerd), al zullen met deze fusies uiteraard ook besparingen worden gerealiseerd op werkingskredieten.

Daarnaast wens ik evenwel ook te beklemtonen dat de efficiëntiewinsten niet beperkt zijn tot een besparing op de personeelskredieten en werkingskredieten, maar dat de daling van het aantal entiteiten – zoals vermeld in de door de Vlaamse Regering op 20 september 2013 goedgekeurde conceptnota over de fusies van entiteiten – ook zal leiden tot een beter/sterker bestuur, doordat er minder verkokering zal zijn, een sterker strategisch beleid kan worden gevoerd, er meer samenhang komt in het beleid, er een logische en meer homogene clustering komt van activiteiten, de herkenbaarheid voor de burger verhoogt, en de werkrelatie tussen de bevoegde minister en de leidend ambtenaar wordt vereenvoudigd.

Hoofdstuk 8. Voorlopige algemene conclusies

De in dit hoofdstuk aangehaalde conclusies zijn een samenvatting van de deelconclusies die aan bod kwamen in de vorige hoofdstukken. Ik verwijs voor mijn repliek dan ook naar hetgeen hiervoor is vermeld.

Hoofdstuk 9. Voorlopige aanbevelingen

Het Rekenhof formuleert hier drie concrete aanbevelingen:

1° De Vlaamse Regering dient de resterende entiteiten met rechtsvormen buiten het kaderdecreet bestuurlijk beleid te analyseren met het oog op een verdere verhoging van de samenhang van het beleid en de versterking van het bestuur van de Vlaamse overheid. Zij dient dergelijke entiteiten zoveel mogelijk onder de toepassing van het kaderdecreet te brengen, hetzij door de structuur van deze entiteiten bij te sturen, hetzij door aanpassingen aan het kaderdecreet;

2° De Vlaamse Regering moet aan elke fusieoperatie duidelijke en meetbare doelstellingen koppelen, met indicatoren en een interne centrale, gestructureerde opvolging, onder meer via Audit Vlaanderen, die het mogelijk maken de realisatie van de beoogde efficiëntiewinsten Vlaams-breed te evalueren;

3° De Vlaamse Regering moet nieuwe fusies breder aanpakken en in de nodige voorbereidingstijd voorzien.

Repliek:

Wat betreft aanbeveling 1°: zoals vermeld in mijn repliek bij hoofdstuk 6 en zoals ook volgt uit het Vlaams regeerakkoord was het een bewuste keuze van de Vlaamse Regering om zich in deze regeerperiode te focussen op de zogenaamde kernoverheid, dus de departementen, de intern en extern verzelfstandigde agentschappen en de strategische adviesraden.

Het is ook met betrekking tot (een groot deel van) deze doelgroep dat de Vlaamse Regering besliste tot een aantal andere efficiëntiemaatregelen zoals de beperking van het aantal personeelsleden en de rationalisatie van de managementondersteunende diensten.

De aanbeveling van het Rekenhof om entiteiten met rechtsvormen buiten het kaderdecreet bestuurlijk beleid zoveel mogelijk onder de toepassing van het kaderdecreet te brengen is zeker waardevol. Het komt evenwel een volgende Vlaamse Regering toe om eventueel in het volgende regeerakkoord zich ditmaal te focussen op de entiteiten buiten de kernoverheid, maar die wel tot de ESR-consolidatiekring van de Vlaamse overheid behoren en die de Vlaamse overheid mede heeft opgericht, die ze mede bestuurt of die ze financiert.

Wat betreft aanbeveling 2°: de Vlaamse Regering heeft op basis van de uitgangspunten zoals geformuleerd in de conceptnota van 20 september 2013 de scope bepaald voor de in het regeerakkoord opgenomen fusies. Er werd voor deze fusies geen kosten-batenanalyse per fusie gemaakt en er werd ook geen specifieke besparingsdoelstelling geformuleerd. De besparingen die werden gerealiseerd (of nog zullen worden gerealiseerd) door deze fusies moeten een bijdrage leveren aan de besliste besparingen op de personeels- en werkingsmiddelen. Wat betreft de besparing op personeel gaat het om de door de Vlaamse Regering besliste doelstelling om het aantal personeelsleden tegen het einde van deze regeerperiode te doen dalen met 1.950 koppen en de personeelskredieten met 101,5 miljoen euro.

De omvang van de besparing is ook afhankelijk van fusie tot fusie. Zo kunnen er bijvoorbeeld uiteraard enkel bij entiteiten met rechtspersoonlijkheid besparingen worden gerealiseerd door het wegvallen van bijdragen aan de pool der parastatalen, en door het wegvallen van

regeringsafgevaardigden en van presentiegelden en vergoedingen aan leden van een raad van bestuur of een strategische adviesraad. Bovendien zal vaak pas na het effectief samenbrengen van activiteiten en personeelsleden een exacte berekening kunnen worden gemaakt van de omvang van de besparing, omdat dan pas synergiewinsten kunnen worden gerealiseerd en de opbrengst daarvan niet altijd op voorhand exact kan worden ingeschat.

De suggestie van het Rekenhof om de realisatie van de beoogde efficiëntiewinsten Vlaamsbreed te evalueren lijkt me echter waardevol en het kan interessant zijn om in de toekomst globaal duidelijke en meetbare doelstellingen te hanteren. Uit de kerntakenplannen en de efficiëntieverhogende maatregelen, waaronder de fusies, blijkt alvast dat de besparingsdoelstelling van 1.950 koppen en 101,5 miljoen euro voor deze regeerperiode een ambitieuze en scherpe doelstelling is.

Wat betreft aanbeveling 3°: het is inderdaad belangrijk dat er voldoende voorbereidingstijd wordt voorzien. Zoals evenwel volgt uit de hoofdstukken 4 en 5 van het rapport van het Rekenhof hebben de bij de fusies betrokken entiteiten doorgaans de nodige maatregelen genomen op vlak van organisatiebeheersing (onder andere door de redactie van een gedetailleerd veranderingstraject, een goede voorbereiding van het aspect Organisatiebeheersing, een grondige voorbereiding van de ICT-integratie, het voldoende waarborgen van de onafhankelijkheid van de inspectiediensten) en zijn de fusieoperaties ook op begrotings- en rekeningenvlak doorgaans goed verlopen.

Uit deze vaststellingen kan worden afgeleid dat – ondanks de complexiteit van sommige fusies en ondanks de tijdsdruk – de doorgevoerde fusies globaal beschouwd vrij goed zijn verlopen.

Het is weliswaar correct dat de overdrachtsbesluiten waarmee de personeelsleden werden overgeheveld soms retroactieve werking hadden, maar zoals vermeld werd er uitgebreid en tijdig gecommuniceerd naar de betrokken personeelsleden en werden de verworven rechten, met toepassing van artikel I 5 ter van het VPS, maximaal gerespecteerd.

Met vriendelijke groeten,

Liesbeth Homans
Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen,
Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be