



*De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden,
Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid*

Nota aan de Vlaamse regering

Betreft : visienota 'Beheersovereenkomsten'

1. Inleiding en situering

In uitvoering van het regeerakkoord van 13 juni 1999 en van de beslissing van de Vlaamse regering van 19 januari 2001, waarbij de basisbeginselen van het nieuwe organisatiemodel zijn vastgelegd, wordt de veralgemeende invoering van het concept van de beheersovereenkomst als stuur- en opvolgingsinstrument vooropgesteld.

Onderhavige nota omvat de noodzakelijke achtergrondinformatie, de definiëring en de inhoud van de beheersovereenkomst, alsmede de juridische, beheersmatige en organisatorische principes die als basis dienen voor de invoering van de beheersovereenkomst. Aansluitend aan deze nota vinden de leden van de Vlaamse regering tevens de globale visienota inzake de beheersovereenkomst (bijlage 5).

2. Benodigde adviezen

De Inspectie van Financiën heeft op 5 februari 2002 haar advies verleend. Dit advies maakt samen met een aantal uitgewerkte argumenten ten aanzien van voormeld advies voorwerp uit van bijlage 2.

Inhoudsopgave

<u>Nr.</u>	<u>Omschrijving</u>
	<u>Inleiding</u>
1.	<u>Doel van de visienota</u>
2.	<u>Achtergrondinformatie m.b.t. de huidige beheersovereenkomsten</u>
2.1.	Juridische en politieke retro-acten
2.2.	Conclusies en aanbevelingen vanwege het Rekenhof op de bestaande beheersovereenkomsten
2.2.1.	Inleiding
2.2.2.	Conclusies
2.2.3.	Aanbevelingen
3.	<u>Definities</u>
3.1.	Contractmanagement en managementcontract
3.1.1.	Contractmanagement
3.1.2.	Managementcontract
3.2.	Het begrip 'management'
3.3.	De beheersovereenkomst
4.	<u>De beheersovereenkomst in het nieuwe Vlaamse overheidslandschap</u>
4.1.	Beginselen voor het 'managen' van de beheersovereenkomst in het licht van het primaat van de politiek
4.2.	De beheersovereenkomst in de beleids- en beheerscyclus; interactie beleids- en beheerscyclus, contractcyclus en financiële cyclus
4.3.	De beheersovereenkomst: inhoudelijke bepalingen
4.3.1.	De beheersovereenkomst: rubrieken in het generiek gedeelte
4.3.2.	De beheersovereenkomst: rubrieken in het specifiek gedeelte
5.	<u>Juridisch, beheersmatig en organisatorisch kader</u>
5.1	Juridisch kader
5.2	Beheersmatig kader
5.2.1.	Probleemstelling
5.2.2.	Uitgangspunten
5.2.3.	Doelstellingen
5.2.4.	Boekhouding, begroting en begrotingsstaving
5.2.5.	Rapportering
5.2.6.	Controle
5.2.7.	Evaluatie
5.2.8.	Beoordeling
5.3	Organisatorisch kader
6.	<u>Voorstel van beslissing</u>
	<u>Bijlagen</u>
	Bijlage 1 : inhoud beheersovereenkomst - schematische weergave
	Bijlage 2 : advies van de inspectie van Financiën en repliek
	Bijlage 3 : interactie beleids- en beheerscyclus VR - contractcyclus VZA - financiële cyclus
	Bijlage 4 : STAP-rapportering
	Bijlage 5 : visienota 'Beheersovereenkomsten'

Inleiding

Zowel in het regeerakkoord van 13 juni 1999 als in het besluit van 19 januari 2001 van de Vlaamse regering m.b.t. de basisbeginselen van het nieuwe organisatiemodel van de Vlaamse administratie wordt er uitdrukkelijk gepleit voor de veralgemeende invoering van de techniek van de beheersovereenkomst als algemeen sturingsinstrument voor alle verzelfstandigde agentschappen, met vastlegging van een aantal verplicht op te nemen bepalingen, die het beleid toelaat het agentschap aan te sturen en volledig op te volgen en zonder dat hierbij de autonomie van het agentschap in gevaar wordt gebracht.

De voorliggende nota is deels een integrale overname, deels een samenvatting van de visienota die als bijlage aan deze nota is gehecht.

1. Doel van de visienota

Met haar beslissing van 19 januari 2001, heeft de Vlaamse regering haar goedkeuring gehecht aan de basisbeginselen waarop het nieuwe organisatiemodel van de Vlaamse administratie in het kader van het beter bestuurlijk beleid zal worden gebaseerd. Eén van deze beginselen betreft de veralgemeende invoering van de figuur van de 'beheersovereenkomst', die wordt aangewend als stuur- en opvolgingsinstrument ten behoeve van de entiteit waarop de beheersovereenkomst slaat.

Alhoewel de beheersovereenkomst reeds sedert 1990 als managementstool door de Vlaamse regering wordt aangewend, hoofdzakelijk bij de oprichting van nieuwe openbare instellingen, bestaat er tot op heden geen uniforme regeling voor de elementaire aspecten van een beheersovereenkomst. Als gevolg hiervan ontbreken eveneens verdere bepalingen in welke mate specifieke vereisten kunnen worden opgenomen en binnen welke randvoorwaarden, de juridische draagwijdte e.d. De huidige beheersovereenkomsten dienen dan ook te worden beschouwd als 'ad-hoc contracten'.

Deze 'tekortkomingen' werden reeds enkele malen geformuleerd in verschillende fora. Toch werden door een aantal Vlaamse Openbare Instellingen bij ontstentenis van een algemene omkadering pogingen ondernomen om een beheersovereenkomst af te sluiten, met relatief succes qua implementatie doch met een aantal tekortkomingen.

Deze nota heeft de bedoeling om, voortbouwend op de beslissing van de Vlaamse regering van 19 januari 2001, een globale visie over de aanwending van de beheersovereenkomst als sturingsmechanisme voor de verzelfstandigde agentschappen aan te bieden.

2. Achtergrondinformatie m.b.t. de huidige beheersovereenkomsten

2.1. Juridische en politieke retro-acten

Reeds vanaf 1994 werden in de schoot van de administratie besprekingen gehouden met het oog op het uitwerken van een meer actueel statuut van de functioneel gedecentraliseerde diensten van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest. Hierbij werd de optie genomen om de tot dan geldende wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut te vervangen en de Vlaamse openbare instellingen onder te brengen in een éénvormig statuut.

In het regeerakkoord van 14 juni 1995 legde de Vlaamse regering de basis voor een duidelijke scheiding tussen centrale en gedelegeerde taken, meer bepaald, de scheiding tussen de opdrachten van de centrale administratie en deze van de 'gespecialiseerde werkmaatschappijen'. Tevens werden nader opties genomen met het oog op de beleidsvoorbereiding, de controle op, de administratieve uitvoering door, de evaluatie en de bijsturing van elke Vlaamse openbare instelling.

Voornoemde visie werd trouwens opnieuw opgenomen in een aantal beleidsbrieven; zo verwees de beleidsbrief "naar een begroting in evenwicht – stand van zaken 1996" van de Vlaamse minister van financiën en begroting uitdrukkelijk naar de uitbouw van 'managementcontracting' tussen de politieke overheid en de VOI's. Hierbij werd het als essentieel geacht dat de VOI's een maximale beheersautonomie zouden blijven behouden, doch op basis van managementcontracten.

Ingevolge de ervaring met reeds bestaande beheersovereenkomsten, werden in het Vlaams Parlement enkele resoluties aangenomen, waarin aanbevelingen werden geformuleerd m.b.t. beheersovereenkomsten met de VOI's. Zo bepaalde het Vlaams Parlement op 25 juni 1997, op grond van het onderzoek naar enkele beheersovereenkomsten, het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de VOI's, terwijl zij op 31 maart 1999 de beheersovereenkomst met de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn (VVM) onder de loep nam en aanbevelingen inzake de voorbereiding en goedkeuring van de beheersovereenkomst, haar inhoud, de evaluatie de rapportering in verband met de uitvoering van de beheersovereenkomst formuleerde.

Zowel in het recente regeerakkoord van 13 juni 1999 als in de beslissing van 19 januari 2001 van de Vlaamse regering m.b.t. de basisbeginselen van het nieuwe organisatiemodel van de Vlaamse administratie wordt er uitdrukkelijk gepleit voor de veralgemeende invoering van de techniek van de beheersovereenkomst als algemeen sturingsinstrument voor alle verzelfstandigde agentschappen, met vastlegging van een aantal verplicht op te nemen bepalingen, die het beleid toelaten het agentschap aan te sturen, op te volgen en te evalueren, zonder dat hierbij de autonomie van het agentschap in gevaar wordt gebracht.

Samengevat leveren de beide laatste documenten volgende inhoudelijke bepalingen:

- de omschrijving en kwantificering van de strategische en operationele doelstellingen en de te leveren prestaties rekening houdend met de politieke eindverantwoordelijkheid van de minister;
- de (financiële) middelen;
- eventuele specifieke regelingen m.b.t. de autonomie over de werkmiddelen voor zover deze niet bepaald zijn in een generieke regeling en/of het oprichtingsdecreet of -besluit van het agentschap;
- de informatierelatie:
 - jaarlijkse rapportage met de (parlementaire) controle erop
 - de transparantie van de geleverde prestaties
 - de terugkoppeling van alle gegevens die de beleidsondersteunende administratie nodig heeft voor de beleidsvoorbereiding en de beleidsevaluatie
 - de resultaatsverbintenissen en aanspreekbaarheid van het agentschap

De in voornoemde beslissing vervatte en verplicht op te nemen bepalingen zullen pas juridische uitwerking ressorteren, na opname in de regelgeving via decretale weg (kaderdecreet 2001); dit fungeert op haar beurt als juridische basis voor de beheersovereenkomst.

2.2. Conclusies en aanbevelingen vanwege het Rekenhof op de bestaande ad-hoc-beheersovereenkomsten

2.2.1. *Inleiding*

Gedurende de jongste jaren heeft het Rekenhof in zijn 'boeken van opmerkingen' enkele thematische onderzoeken gewijd aan de VOI's in het algemeen en de beheersovereenkomst (met de Vlaamse Vervoermaatschappij) in het bijzonder. Op basis van deze onderzoeken heeft het Vlaams Parlement in twee resoluties een aantal aanbevelingen geformuleerd.

In haar recente audit, afgesloten met het verslag van 3 juli 2001, heeft het Rekenhof op grondige wijze de door de VOI's afgesloten beheersovereenkomsten¹ op een gedetailleerde wijze onderzocht. Het onderzoek heeft in essentie tot doel gehad enerzijds een antwoord te geven op de wijze waarop en in hoeverre in de verschillende fasen van de implementatie van de beheersovereenkomst de voorwaarden zijn vervuld voor een optimaal gebruik van de beheersovereenkomst als instrument voor sturing en opvolging van de doelmatige uitvoering van het beleid door de VOI en anderzijds aanbevelingen te geven voor de ontwikkeling van een referentiekader² voor de opmaak en uitvoering van nieuwe beheersovereenkomsten, alsook voor de kwaliteitsmeting van bestaande overeenkomsten.

2.2.2. *Conclusies*

- *Voor wat de juridische omkadering betreft:*
niettegenstaande in het verleden initiatieven werden ondernomen, bestaat er momenteel geen decretaal of reglementair draagvlak voor alle beheersovereenkomsten; wel voorzien een aantal oprichtingsdecreten de mogelijkheid beheersovereenkomsten af te sluiten, en bepalen daarbij zelfs de minimuminhoud;
- *Voor wat het juridisch statuut en de daaruit volgende rechtskracht betreft:*
noch door een kaderregelgeving, noch in de oprichtingsdecreten wordt het juridisch statuut van de beheersovereenkomst omschreven, niettegenstaande er wel wordt voorzien in een geschillenregeling (via arbitrage). Dit geeft onzekerheid al naargelang van de afdwingbaarheid van de clausules en de bevoegdheid van de administratieve (cfr. Raad van State) of de burgerlijke rechtbank;
- *Voor wat de beheersautonomie van de VOI's betreft:*
de beheersovereenkomsten doen geen afbreuk aan de beheersautonomie van de VOI, gelet op de reeds verworven autonomie op basis van de toepasselijke regelgeving - integendeel kan de beheersovereenkomst bijdragen tot een verhoging van de beheersautonomie door de vergroting van de zelfstandigheid en responsabilisering;
- *Voor wat de organisatorische omkadering betreft:*
momenteel is er geen dienst binnen de Vlaamse Gemeenschap die zich bezighoudt met de voorbereiding, analyse en evaluatie van de beheersovereenkomsten en die coördinerend en adviserend optreedt voor de entiteiten die zulk een overeenkomst wensen af te sluiten. Dit heeft tot gevolg dat de a-priori-evaluatie van de ontwerpen van beheersovereenkomsten zeer uiteenlopend en niet uniform gestructureerd verloopt. In tegenstelling tot de ministeriële kabinetten, die de onderhandelingen met de VOI voeren, wordt de centrale administratie zeer weinig betrokken bij de voorbereiding en opvolging van de beheersovereenkomst.

2.2.3. *Aanbevelingen*

In haar auditverslag formuleert het Rekenhof tenslotte een aantal aanbevelingen die van toepassing kunnen zijn op de uitbouw van een veralgemeend werkkader voor beheersovereenkomsten. Deze zijn de volgende:

¹ Het betrof de beheersovereenkomsten, afgesloten met de VVM (18/12/96), VDAB (02/09/98), BRTN-VRT (03/06/97), VITO (29/11/94), Vlopera (18/12/97), de Dienst voor de Scheepvaart (DS - 08/06/99) en het Vlaams Fonds voor de Letteren (VFL - 01/01/2000). Er werden dus 7 beheersovereenkomsten afgesloten op een totaal van 45 VOI's.

² Met 'referentiekader' wordt specifiek het geheel van planning-, analyse- en evaluatietechnieken, reglementeringen, instructies en procedures bedoeld

- Wat het juridisch statuut betreft:
 - *het uitwerken van een referentiekader, met inbegrip van normen en criteria voor het invoeren, ontwerpen en evalueren van beheersovereenkomsten. Dit kader moet minstens het juridisch statuut en de rechtskracht, de minimuminhoud en de samenstellende delen, de procedures voor de voorbereiding, uitvoering, opvolging en evaluatie, autonomie en aanspreekbaarheid (van de VOI) bevatten;*
 - *de voorlegging van de beheersovereenkomst aan het Vlaams Parlement, en de aansluiting van de duur van de beheersovereenkomst aan deze van de legislatuur;*
 - *de dekking van sancties en beloningen, na afloop van de evaluaties, van de doelstellingen en verplichtingen die voortspuiten uit de beheersovereenkomst.*

- Wat het beheersmatige aspect betreft:
 - *het inhoudelijk en structureel laten overeenstemmen van de doelstellingen in de beheersovereenkomst met de beleidsdoelstellingen van de regering en de toezichhoudende minister;*
 - *de toetsbare vergelijking en stapsgewijze verfijning van de doelstellingen van de beheersovereenkomst om een adequate uitvoering ervan en een evaluatie van de resultaten mogelijk te maken. Hiervoor dienen de doelstellingen in voldoende mate te worden geoperationaliseerd via adequate, genormeerde en meetbare indicatoren;*
 - *de terbeschikkingstelling van de nodige budgettaire middelen, noodzakelijk voor de volledige looptijd van de beheersovereenkomst, via decretale machtiging door het Vlaams Parlement;*
 - *de bepaling van de omvang van de nodige financiële middelen, in functie van de doelstellingen en de te leveren prestaties;*
 - *het opzetten van een gestructureerde en systematische interne rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst;*
 - *het voorzien in een globale evaluatie bij de beëindiging van de beheersovereenkomst en de rapportering aan het Vlaams Parlement;*
 - *de toetsing van het bereiken van de doelstellingen met de ter beschikking gestelde financiële middelen (doelmatigheidsanalyse);*
 - *de systematische controle van de getrouwheid en volledigheid van de gerapporteerde uitvoeringsgegevens door een externe instantie;*

- Wat het organisatorisch luik betreft:
 - *het voorzien in een organisatorische omkadering, die de voorbereiding, opvolging en evaluatie van de beheersovereenkomsten begeleidt.*

3. Definities

3.1. Contractmanagement en managementcontract

3.1.1. Contractmanagement

Contractmanagement steunt op een bepaalde sturingsassumptie, waarbij de sturende overheid inputsturing met betrekking tot financiële en personele middelen vermindert en vervangt door resultaatsturing en bijhorende prikkel tot goed presteren. De sturing verschuift alzo van ex-ante naar ex post en van operationeel naar strategisch.

Het contractmanagement omvat dus een bepaalde sturingswijze waarbinnen de hoger gedefinieerde beheersovereenkomst als een mogelijk operationeel instrument moet gepositioneerd worden. Dit instrument kan echter worden aangevuld met afzonderlijke contracten. Bijvoorbeeld: meer specifieke afspraken over wederzijds te leveren informatie kunnen worden vastgelegd in een formeel informatiestatuut; planafspraken of plannings- en controledocumenten e.d.

Het doel van contractmanagement is mix van drie doelstellingen:

- *externe verantwoording en aansprakelijkheid, waarbij de nadruk ligt op rapportering, opvolging en evaluatie;*
- *interne managementverbetering, waarbij de nadruk ligt op de toename van de beheersautonomie en procesmatige verbeteringen, en*
- *besparingen, waarbij de nadruk ligt op financiële arrangementen, kostprijsberekening en maatstaven voor efficiëntie.*

In Nederland wordt contractmanagement omschreven als 'een wijze van sturen van een organisatie waarbij bepaalde bevoegdheden aan organisatieonderdelen worden verleend op basis waarvan voor een bepaalde periode voor die organisatieonderdelen het taakstellend werkplan, budget en bij de uitvoering in acht te nemen regels worden vastgelegd in een contract'.

3.1.2. Managementcontract

De Post-Ashford werkgroep 'Responsabilisering' omschrijft het managementcontract als 'de motor voor de doorvertaling van de beheersovereenkomst naar de personeelsleden van de organisatie'. Met dit contract, in de niet-juridische betekenis van het woord, zal het hoofd van de organisatie (of zijn gedelegeerde) de bijdrage van de personeelsleden aan de realisatie van de beheersovereenkomst bepalen.

Daar waar de beheersovereenkomst in relatie staat tot de organisatie als geheel is de relatie van het managementcontract gericht naar de personen hierbinnen. Het eerste (beheersovereenkomst) als overeenkomst tussen de minister en het hoofd van het agentschap wat betreft de strategische doelstellingen, het tweede (managementcontract) als overeenkomst tussen de minister en het hoofd van het departement /agentschap, wat de operationele doelstellingen betreft (vb. het managen van de organisatie, inzet van de ter beschikking gestelde middelen, oppuntstelling van prestatiecriteria, interne controle, ed...). De beheersovereenkomst zowel als het managementcontract zijn als instrumenten dus complementair doch bezitten elk een eigen finaliteit.

3.2. Het begrip management

Binnen de context van deze nota wordt aan het begrip management volgende inhoud gegeven: *“het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezichhouden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbende.”*

3.3. De beheersovereenkomst

In de literatuur wordt er geen éénvormige beschrijving gegeven van het begrip beheersovereenkomst, noch wat de benaming betreft, noch qua omschrijving. Aan de omschrijving, gegeven door het Rekenhof in haar verslag van 3 juli 2001, wordt de meeste aandacht geschonken, gelet op het feit dat ze het meest volledig en meest recent is, evenwel worden een aantal kritische bemerkingen ten aanzien van deze omschrijving geformuleerd.

Voorstel van definitie van de beheersovereenkomst

De beheersovereenkomst is “een wederzijdse overeenkomst tussen de bevoegde Vlaamse minister gemachtigd door de Vlaamse regering en een verzelfstandigd (uitvoerend of dienstverlenende) agentschap, handelend over de bijzondere regels en voorwaarden waaronder het agentschap opdrachten zoals omschreven in haar oprichtingsbepalingen moet uitvoeren. Zij regelt de wederzijdse verantwoordelijkheden en verwachtingen in het kader van de vooropgestelde doelstellingen. De overeenkomst wordt tevens opgevat als een stuur- en opvolgingsinstrument binnen de volledige beleids- en beheerscyclus, alsmede de financiële cyclus, en in het bijzonder gericht op een doelmatige uitvoering of dienstverlening, opvolging en evaluatie.”

Voortgaande op deze definitie kunnen reeds enkele belangrijke elementen worden afgeleid:

- *stuur- en opvolgingsinstrument:* de beheersovereenkomst moet worden beschouwd als een bijkomend intern stuurinstrument binnen de beleids- en beheerscyclus, en tevens een overeenkomst in de strikt privaatrechterlijke betekenis; de relatieve juridische afdwingbaarheid

- van de verplichtingen van elke partij heeft tot gevolg dat derden in beginsel niet door de bepalingen van de beheersovereenkomsten zijn gebonden, en er evenmin rechten kunnen uit putten³;
- in principe kunnen enkel taken van *openbare dienst* het voorwerp van de beheersovereenkomst uitmaken⁴. Niets belet evenwel de toebedeling van bijkomende bijzondere opdrachten die gekaderd worden binnen de globale opdracht van het orgaan en mits de beheersovereenkomst deze mogelijkheid toelaat;
 - de taken/opdrachten die reeds zijn voorzien in de wet of het decreet die de organisatie opricht, kunnen principieel worden aangevuld met taken die worden vermeld in de beheersovereenkomst, met name in de (uitzonderlijke) gevallen waarin deze bijkomende opdrachten zich binnen het geheel van de opdracht van de entiteit situeren;
 - onder '*wederzijdse verantwoordelijkheden en verwachtingen*' dienen alle maatregelen (zowel 'stricto sensu' als flankerend), die bijdragen tot effectieve en efficiënte verwezenlijking van de doelstellingen van de organisatie, te worden verstaan.

4. De beheersovereenkomst in het nieuwe Vlaamse overheidslandschap

4.1. Beginselen voor het 'managen' van de beheersovereenkomst in het licht van het primaat van de politiek

Centraal in de fasering van de beheersovereenkomst bevindt zich het primaat van de politiek, in dewelke de functioneel bevoegde minister een cruciale rol speelt. Niettegenstaande het privaatrechterlijk karakter van de beheersovereenkomst als juridisch gegeven, waarin de contracterende partijen zich in theorie als gelijkwaardig dienen te beschouwen, verloopt dit enigszins anders, in de zin dat de functionele minister een groter gewicht in de schaal kan leggen dat dit van de medecontractant (leidend ambtenaar van het agentschap), als gevolg van de aard van de overeenkomst.

Om het gegeven van het politieke primaat enerzijds te garanderen, en anderzijds rekening te houden met de wensen van het verzelfstandigd agentschap, is het noodzakelijk de nodige organisatorische onderbouw te voorzien bij de voorbereiding c.q. opstelling, de uitvoering en de evaluatie van de beheersovereenkomst⁵. Terzelfdertijd dient de steunverlening bij elke fase op een voldoende hoog niveau te worden gesitueerd.

De uitvoering van de in de beheersovereenkomst vastgelegde verbintenissen, en bij niet- of onvoldoende uitvoering, de 'afdwinging' ervan volgens voorafbepaalde regels, dient eveneens te worden gezien in het licht van het politieke primaat. De sanctionering die het gevolg kan zijn van het niet bereiken van de vooropgestelde doelstellingen, op het moment van de eindevaluatie van de beheersovereenkomst, en die een exclusieve bevoegdheid van de Vlaamse regering is⁶, moet evenwel in de positieve zin worden aanschouwd: curatief op het ogenblik van de beslissing terzake, doch hoofdzakelijk ontwikkelingsgericht naar de toekomst.

Maatregelen ingevolge de niet-naleving door een partij van haar verbintenissen en de modaliteiten inzake de beslechting van geschillen die tijdens het verloop van de uitvoering van de beheersovereenkomst, worden onderhands vastgelegd. Doch ook hierin speelt de Vlaamse regering (in casu de gemachtigde minister) een primordiale rol⁷, wat de omkadering van de geschillenregeling betreft.

³ Art. 1165 van het Burgerlijk Wetboek

⁴ De 'taken van openbare dienst' moeten worden verstaan in hun functionele betekenis, zijnde een taak van openbaar belang, uitgeoefend door een orgaan van privaatrechtelijke aard dat, wat betreft haar opdracht, er de hogere leiding over heeft verworven

⁵ De juridische onderbouw is reeds vastgelegd in het voorontwerp van kaderdecreet.

⁶ Artt. 8 en 14 van het voorontwerp van kaderdecreet bepalen dat de beheersovereenkomst wordt afgesloten door de Vlaamse regering, die de Vlaamse Gemeenschap / Vlaams Gewest vertegenwoordigt. In concreto wordt echter de beheersovereenkomst afgesloten door de functioneel bevoegde minister, die hiervoor door de Vlaamse regering wordt gemandateerd. Het lijkt dan ook logisch dat de Vlaamse regering het sanctierecht formeel uitoefent, op voorstel van de functioneel bevoegde minister.

⁷ Art. 9, §1, 9. en 15, §1, 9. voorontwerp van kaderdecreet.

4.2. De beheersovereenkomst binnen de beleids- en beheerscyclus

Vooraleer op de inhoudelijke aspecten van de beheersovereenkomst nader in te gaan dient eerst de totstandkoming en de verdere opvolging er van gesitueerd te worden binnen de beleids- en beheerscyclus. Elke fase van de cyclus zal op één of andere wijze haar sporen nalaten in de beheersovereenkomst, die aldus op haar beurt de beleids- en beheerscyclus concretiseert.

In bijlage 2 van de visienota wordt zowel de situering van de beheersovereenkomst binnen deze cyclus als ook de onderscheiden taakstelling van agentschap, departement en beleidsraad uitvoerig behandeld.

Bijlage 3 van de volledige nota geeft een globaal tijdschema en de interactie van de diverse cycli (beleids- en beheerscyclus met de contractcyclus, de financiële cyclus) voor de duur van een volledige legislatuur. De legislatuur wordt er opgesplitst in het verkiezingsjaar en een cyclisch jaar.

4.3. De beheersovereenkomst: inhoudelijke bepalingen

Belangrijke opmerking

Ingevolge de beslissing van de Vlaamse regering van 17 november 2000, waarbij ondermeer de hoofdstructuur van de volledige organisatie binnen elk beleidsdomein werd vastgelegd, wordt voorzien in een drieledige structuur per beleidsdomein, met name, één departement, één of meer interne verzelfstandigde agentschappen (IVA) en één of meer extern verzelfstandigde agentschappen (EVA), allen onderworpen aan het principe van het politieke primaat.

De Vlaamse regering vult in haar beslissing van 19 januari 2001 de elementen van dit organisatie-model verder in, onder meer op het vlak van het principe van de verzelfstandiging, en, daaruit volgend, van het principe van de toepassing van beheersovereenkomsten als stuur- en opvolgingsinstrument voor de verzelfstandigde entiteiten.

In tegenstelling tot de verzelfstandigde entiteiten, worden de departementen per beleidsdomein, in het kader van de verzelfstandiging, rechtstreeks aangestuurd door de functioneel bevoegde minister.

Uit het voorontwerp van kaderdecreet blijkt bovendien dat niet alle agentschappen een beheersovereenkomst dienen af te sluiten; zo zullen de privaatrechterlijke extern verzelfstandigde agentschappen een samenwerkingsovereenkomst afsluiten met de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest.

Het hierna uiteengezette ontwerpkader van beheersovereenkomst werd opgesteld volgens een vooraf vastgesteld stramien (generiek + (desgevallend) specifiek gedeelte). Het generiek gedeelte is, qua rubricering, identiek voor alle beheersovereenkomsten; de keuze van de rubrieken van het specifiek gedeelte hangt in wezen af van de aard van het agentschap waarop de beheersovereenkomst slaat. In bijlage 1 wordt de inhoud van de beheersovereenkomst schematisch weergegeven.

Voor het onderstaande ontwerp is geput uit een aantal studiedocumenten m.b.t. beheersovereenkomsten (MOVI), bestaande beheersovereenkomsten, de aanbevelingen door het Rekenhof, ed.... Er is getracht een consistent geheel te maken waarbij het voorgestelde stramien over de verschillende entiteiten zal kunnen worden toegepast.

4.3.1. De beheersovereenkomst: rubrieken in het generiek deel

I. Algemene bepalingen en beleidskader

1. Ondertekenende partijen

- Langs politieke zijde wordt de beheersovereenkomst ondertekend door de functioneel bevoegde Vlaamse minister, die de Vlaamse regering de Vlaamse regering vertegenwoordigt;
- Wat het agentschap waarop de beheersovereenkomst slaat, betreft, wordt de beheersovereenkomst ondertekend door de hiertoe gemandateerd persoon (hoofd van het agent-

schap wat de IVA betreft, en de raad van bestuur of de door de raad aangeduide vertegenwoordiger, voor de EVA,...).

2. Voorwerp van de overeenkomst

Deze onderrubriek geeft het opzet weer van de beheersovereenkomst, gespecificeerd naar de betreffende IVA / EVA, en gerelateerd aan de doeleinden en prioriteiten die door de verantwoordelijke minister aan de IVA / EVA worden toegewezen.

3. Duur van de overeenkomst

De beheersovereenkomst wordt aangegaan met een beperkte duurtijd; de beheersovereenkomst eindigt uiterlijk negen maanden na de beëdiging van de nieuwe Vlaamse regering, na de volledige vernieuwing van het Vlaams Parlement. Dit heeft tot gevolg dat, na haar beëdiging, de Vlaamse regering start met de heronderhandeling van de lopende beheersovereenkomsten en nieuwe beleidsprioriteiten kan inbouwen in de nieuwe beheersovereenkomsten, die in principe van kracht worden na het einde van de vorige beheersovereenkomsten. Alzo wordt een naadloze overgang tussen beide overeenkomsten gegarandeerd.

De datum van inwerkingtreding en de duurtijd worden expliciet in de beheersovereenkomst weergegeven.

Ingeval de nieuwe beheersovereenkomst om één of andere reden niet in werking treedt, nadat de voorgaande beheersovereenkomst eindigt, wordt voorzien dat de duurtijd van deze laatste automatisch verlengd wordt met een overgangperiode, tot op het moment dat de nieuwe beheersovereenkomst in werking treedt. Indien het risico bestaat dat er geen vooruitgang wordt geboekt wat betreft de consolidatie en inwerkingtreding van de nieuwe beheersovereenkomst, heeft de Vlaamse regering het prerogatief om, na overleg met het betrokken agentschap, voorlopige maatregelen te treffen met het oog op de elementen die normaliter worden opgenomen in een beheersovereenkomst. Dit geeft de Vlaamse regering de mogelijkheid om haar beleidsprioriteiten ten aanzien van het betreffende agentschap op een maximale wijze te laten uitvoeren.

4. Beleidskader

Het beleidskader bevat in eerste instantie de juridische basis van de beheersovereenkomst (oprichtingsdecreet (EVA)/ besluit van de Vlaamse regering tot oprichting van de IVA). Daarnaast wordt de beheersovereenkomst beleidsmatig ondersteund door volgende documenten:

- Regeringsverklaring, de strategische analyse en de (meerjarige) beleidsnota: naar deze documenten kan worden verwezen;
- de jaarlijkse beleidsbrief, die specifieke accenten met betrekking tot de opdrachten van het agentschap kan bevatten (verwijzing naar de bijlagen);
- een overzicht van de missie en kernopdrachten van het agentschap, aangevuld met haar visie en strategische opties en de afgeleide operationele doelstellingen (verwijzing naar de bijlagen)

5. Algemene principes en waarden

(vb. transparantie, verantwoording, informatieplicht, rechtszekerheid, gelijkheid, vertrouwelijkheid van informatie: optioneel in te vullen in de beheersovereenkomst of te verankeren in het kaderdecreet)

II. Engagements (of verbintenissen) van het agentschap

Opdrachten van het agentschap

Deze rubriek omschrijft de opdrachten zoals ze in het oprichtingsdecreet / -besluit werden opgenomen, alsmede de concretisering ervan door middel van de opgave van de strategische en operationele doelstellingen.

De controle en de meting van de bereikte doelstellingen gebeuren door middel van prestatie-meetsystemen en indicatoren, die zijn opgenomen in rubriek VI van de beheersovereenkomst.

III. Engagemeten (of verbintenissen) van de Vlaamse gemeenschap / Vlaams Gewest

1. Verplichtingen ten aanzien van de kernopdrachten van het agentschap

Deze rubriek geeft een overzicht van de beslissingen die de Vlaamse Gemeenschap / Vlaams Gewest dient te nemen om het agentschap de mogelijkheid te geven haar kernopdrachten en gelieerde additionele opdrachten te kunnen uitoefenen. De beslissingen situeren zich onder meer op het vlak van:

- financiering (principe van engagement voor de gehele duur van de beheersovereenkomst, dotatie- en toelageregelingen voor de algemene- en bijzondere opdrachten voor het agentschap);
- facility (personeel, logistiek,...);
- machtigingen, vergunningen, samenwerkingsakkoorden (vb. met andere overheden),...

2. Additionele verbintenissen en initiatieven

- Bijkomende beleidsinitiatieven die aanleiding geven tot additionele opdrachten en /of een herschikking van de opdrachten van het agentschap;
- ...

IV. Personeel

De rubriek 'personeel' kan onderrubrieken bevatten zoals:

- Toepasselijk personeelsstatuut (in voorkomend geval);
- Personeelsbehoefteplan voor de duur van de beheersovereenkomst;
- Competentie- en ontwikkelingsbeleid;
- Regelingen in verband met pensioenlasten (in voorkomend geval).

Deze rubriek bevat enkel de concretisering inzake personeelsbeleid, gelet op de autonomie van de agentschappen in deze materie.

V. Financiële betrekkingen tussen het agentschap en de toezichthoudende overheid

Dit luik bevat de soort van financiële middelen (dotaties, toelagen,...), alsmede de wijze waarop de financiële middelen aan het agentschap worden toegekend.

De gebeurlijke eigen inkomsten van het agentschap (ingevolge tarifiering van geleverde diensten) wordt apart als 'specifieke rubriek' ingevoegd in de beheersovereenkomst (zie verder). Een financieel plan, dat de middelenvoorziening voor het agentschap over de volledige looptijd van de beheersovereenkomst weergeeft, wordt als bijlage bij de beheersovereenkomst gevoegd.

VI. Toezicht op de uitvoering van de opdrachten, via opvolging, rapportering, controle en meting

De systematische opvolging van de uitvoering van de algemene en bijzondere opdrachten door het agentschap dient te worden vastgelegd in een vooraf vastgelegd stramien. - de beheersovereenkomst moet de wijzen en de frequenties waarop toezicht op de activiteiten van het agentschap worden uitgeoefend, meedelen.

Deze acties beslaan volgende terreinen:

- monitoring en controle van de strategische en operationele doelstellingen op basis van vooraf bepaalde meetcriteria en indicatoren, alsmede, in voorkomend geval, op basis van de definiëring van indicatoren, ter verduidelijking;
- De vastlegging van de wijze, tijdstip en doelgroep voor de rapportering.
- Een gestructureerde systematische controle.
- De invoering van een periodiek overleg tussen vertegenwoordigers van beide partijen – dit dient enerzijds te kaderen in de jaarlijkse evaluatie van de overeenkomst op zich en de behaalde resultaten en anderzijds in de opmaak van de ondernemingsplannen met bijhorende begroting.

Opmerking: in het kaderdecreet worden reeds enkele beginselen inzake rapportering (doelgroep, tijdstip, aard document) als algemeenheden bepaald. Deze dienen dan uiteraard niet in de beheersovereenkomst te worden herhaald, tenzij deze worden gespecificeerd.

Wat betreft de auditing voorziet het voorontwerp van kaderdecreet 'Bestuurlijk Beleid' reeds het beginsel van de autonomie van het agentschap ten aanzien van de intern te organiseren controle: het lijnmanagement blijft in eerste instantie bevoegd voor de organisatie van de interne controle binnen haar eigen entiteit. Dit belet niet dat andere instanties eveneens gemachtigd zijn hun bevoegdheden inzake controle uit te oefenen; zo voorziet het hetzelfde voorontwerp van kaderdecreet de bevoegdheid van de entiteit Interne Audit over de publiekrechtelijke EVA's; dit houdt het verrichten van audits op de deugdelijkheid van de aanwezige controlesystemen⁸ in.

Een bijkomende informatiebron is deze van de raadgevende comité's bij de IVA / EVA; de informatieverstrekking over bereikte resultaten, door deze comité's, wordt gevoegd bij de rapportering m.b.t. de beheersovereenkomst.

VII. Evaluatie, geschillenregeling en sanctionering

Deze rubriek bevat de evaluatiebasis, de modaliteiten en de procedure, evenals het tijdstip waarop de evaluatie zal plaatsvinden.

De wijze waarop gesanctioneerd wordt, wordt vooraf duidelijk aangegeven (vb. vermindering dotatie, vermindering van delegatie (negatieve sanctionering), beloning (positieve sanctionering,...)), net als de modaliteiten (procedure, modaliteiten, actoren....).

De optionele tussenkomst van een neutraal bemiddelings- en verzoeningsorgaan wordt in deze vooropgesteld. Dit geeft de partijen de mogelijkheid om eventuele geschillen inzake de niet-naleving van gemaakte engagementen te laten beoordelen door een onafhankelijk en onpartijdig orgaan.

VIII. Aanpassing van de beheersovereenkomst - opschortende voorwaarden

De beheersovereenkomst wordt voorzien van een bepaling die stipuleert dat de beheersovereenkomst moet worden herzien bij een ingrijpende wijziging van omstandigheden. In globo (en niet gedetailleerd) wordt voorzien op welke wijze en tengevolge van welke omstandigheden de beheersovereenkomst wordt aangepast.

IX. Bijlagen

- Memorie van toelichting;
- Beleidsbrief en beleidsnota;
- Operationeel plan op middellange en lange termijn;
- Jaarlijks ondernemingsplan, inclusief het financieel, personeels- en facilityplan;

4.3.2. De beheersovereenkomst: rubrieken in het specifiek deel

Algemeen

Het tweede, specifiek luik van de beheersovereenkomst bevat rubrieken die niet noodzakelijk decretaal zijn vastgelegd en daardoor een facultatief karakter krijgen, doch aangewezen kunnen zijn bij de uitvoering van het beleid, zoals wordt vastgelegd in de beheersovereenkomst. Meerbepaald zijn het rubrieken eigen aan het specifiek karakter van het agentschap waarop de beheersovereenkomst slaat.

Mogelijke differentiatiecriteria zijn:

- Financieringswijze (overheidsdotatie, eigen financiële inkomsten door tarifiering van dienstverlening,...);
- Aard van de activiteiten (bijzondere opdrachten);
- Personeelsbeleid;
- Regelgeving (Europese regelgeving inzake vergunningen en machtigingen,...)

⁸ De bevoegdheid van de entiteit Interne Audit op de publiekrechtelijke rechtspersonen, opgericht bij of krachtens een wet of decreet is trouwens reeds voorzien in art. 24 t/ 27 Decr. 08/12/2000 'houdende diverse bepalingen'.

- Informatieverstrekking;
- Samenwerkingsovereenkomsten;
- Investerings inzake roerende en onroerende goederen;
- ...

I Verplichtingen van het agentschap inzake tarieven

Deze rubriek bevat bepalingen inzake de tariefstructuur, de soorten tarieven, de tarificatiebasis, de tariefwijzigingen (aantal wijzigingen per jaar, percentage van de wijziging, de procedure tot wijziging van de tarieven), specifieke bepalingen ten aanzien van bepaalde doelgroepen (jongeren, kansarmen), controlemechanismen

II. Samenwerkingsovereenkomsten

Afhankelijk van de aard van de activiteiten van het agentschap, kan worden bepaald dat er samenwerkingsovereenkomsten kunnen worden afgesloten, hetzij met andere overheden (ingeval van gebiedsoverschrijdende activiteiten (cf. busdiensten), hetzij met andere rechtspersonen. De rubriek 'Samenwerkingsovereenkomsten' geeft melding van de concretisering van de gevolgen die voor het agentschap uit samenwerkingsovereenkomsten vloeien.

III. Investerings

IV. Aanvullende bepalingen

De Vlaamse regering kan het agentschap bijzondere opdrachten die in de lijn liggen van de doelstellingen, toewijzen. Gezien de voorwaardelijke factor, worden deze opdrachten geconcretiseerd in het specifiek gedeelte van de beheersovereenkomst.

De wijze en de modaliteiten waarop, in voorkomend geval, dient te worden voorzien in de dienstverlening ten aanzien van de klanten, worden ook gespecificeerd in de beheersovereenkomst.

5. Het juridisch, beheersmatig en organisatorisch kader

5.1. Het juridisch kader (eerste aanbeveling vanwege het Rekenhof)

De invoering van de beheersovereenkomst, als stuur- en opvolgingsinstrument (en tevens als overeenkomst in de strikt privaatrechterlijke zin – cf. Cass. 21/12/2000), geschiedt op basis van reglementaire bepalingen, hetzij via een oprichtingsdecreet (EVA), hetzij via een kaderdecreet als generieke basis voor oprichtingsbesluiten (IVA en EVA)). Het voorontwerp van kaderdecreet 'Bestuurlijk Beleid' legt de basis voor de oprichting, categorisering, bestuur, werking, sturing, toezicht en personeel van de agentschappen binnen de nieuwe structuur van het Vlaamse overheidsapparaat. De beheersovereenkomst wordt als sturingsmechanisme eveneens vermeld; zo voorziet het kaderdecreet per type van agentschap (intern of extern verzelfstandigd) de juridische basis voor de beheersovereenkomst; meer specifiek wijst zij (onder meer) de elementen aan die verplichtend in de beheersovereenkomst moeten worden opgenomen. Een en ander wordt in de bijlage schematisch weergegeven waarbij de generiek en specifieke aspecten en de verplichte en additionele rubricering met de opname in het kaderdecreet worden geduid - een verdere detaillering kan men in de volledige nota terugvinden.

5.2. Het beheersmatig kader (tweede aanbeveling vanwege het Rekenhof)

5.2.1. Probleemstelling

De aspecten doelmatigheid en rechtmatigheid nemen binnen het beheersingsaspect van overheidsorganisaties een bijzondere plaats in. Rechtmatigheid als beheersingsaspect wordt echter als vanzelfsprekend ervaren en zelfs meer als een randvoorwaarde voor het functioneren. Het is dan

ook niet verwonderlijk dat het Rekenhof verwijst naar een uitgebreide reeks beheersmatige gebreken op het vlak van effectiviteit, efficiëntie en de zuinigheid (de doelmatigheid) van de instelling. Samengevat kunnen de meeste aanbevelingen zelfs worden gegroepeerd naar de noodzaak om een gestructureerd kader aan te bieden dat toelaat om een duidelijk beeld te bekomen van de doelmatigheid van de instelling.

Dit kader dient enerzijds rekening te houden met de verschillende verantwoordelijkheden naar beleidseffectiviteit versus bestuurlijke efficiëntie, zuinigheid en kwaliteit maar anderzijds eveneens met de diversiteit aan gradaties voor de basiscondities voor de mogelijkheid tot aansturen-opprestaties.

Het louter bepalen van objectieven en de constructie van prestatie-indicatoren volstaan echter niet voor een evaluatie. De verwachte relaties tussen prestatie-indicatoren en omgevingsvariabelen moeten gepreciseerd worden; daarna kunnen de waargenomen verbanden onderzocht worden teneinde (latente) conflicten tussen realiteit en doelstellingen te identificeren.

5.2.2. Uitgangspunten

Als achterliggende context voor de verdere voorstellen wordt er vertrokken van drie uitgangspunten. Ten eerste, voor de coherentie van de globale aansturing en voor de consolidatievereisten, het principe van gemeenschappelijke werkwijzen op hoofdlijnen; gebaseerd op concepten van een instrument tot een meer gerichte inhoudelijke analyse van het beleid en de beleidsuitvoering met de vereiste middelen. Deze kunnen in eerste instantie worden vastgelegd in verband met het opmaken van de operationele doelstellingen, de begrotingsstaving, de rapportering en de controle.

Ten tweede het creëren van de noodzakelijke randvoorwaarden voor een verzelfstandigd beheer van het agentschap. Het lijnmanagement van de IVA's en de raden van bestuur en het lijnmanagement van de EVA's zijn autonoom bevoegd en verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdrachten die hen zijn toevertrouwd. Die autonomie wordt gegarandeerd in het kaderdecreet over de verzelfstandiging en nader gepreciseerd / gespecificeerd in de oprichtingsbesluiten, oprichtingsdecreten en in de beheersovereenkomsten. De sturing gebeurt op hoofdlijnen en op afstand onder de verantwoordelijkheid van de minister en bijgestaan door het departement via de beheersovereenkomst en het directe overleg. De grotere autonomie wordt meestal toegekend voor de organisatiestructuur, de organisatie van de activiteiten en functies, de interne controle, de interne allocatie van personeel en financiële middelen en in de verloning van het personeel.

Ten derde dient de relationele inbedding te zijn gebaseerd op de principes van vertrouwen, communicatie en competenties. Indien de relatie tussen minister en agentschap (maar ook minister en departement) zich ontwikkelt tot een 'partnerschap' prikkelt de cultuur sterker tot samenwerking en bevordert zij een evenwichtiger verhouding tussen beide partijen. Het opstellen, de uitvoering en de evaluatie van de systematiek wordt dan ook veeleer beschouwd als een gezamenlijk leerproces dan wel als 'controlesysteem'. Zulk een cultuur kan zich met name ontwikkelen als er een vertrouwensbasis is, er voldoende wordt gecommuniceerd en (informele) procedures worden gehanteerd. Het ontwikkelen en instandhouden van een coöperatieve cultuur doet een beroep op tenminste twee competenties van minister en/of agentschap: leiderschap en politiek invoelingsvermogen.

5.2.3. Doelstellingen

Algemeen gesteld kan de beleidsvorming gebeuren volgens de hoofdlijnen van de besluitvormingsprocedure van de doelmatigheidsanalyse. Dit houdt in dat achtereenvolgens een aantal fasen moet doorlopen worden: de inventarisatiefase, de omgevingsanalyse, de doelstellingsanalyse en effectbepaling, de instrumentenanalyse en bepaling van de prestaties, de budgettering.

Een essentiële vereiste in dit alles is een duidelijk onderscheid tussen de werking op strategisch en operationeel niveau. In het kader van deze visie moet er dan ook geopteerd worden voor de systematische gelijkgeschakeling van strategische plannen aan beleidsnota's - eventueel als een verdere detaillering er van. Zoals de meerjarige beheersovereenkomst zich dient te verhouden tot de beleidsnota (strategisch plan) zo dient de jaarlijkse vertaling van deze overeenkomst in ondernemingsplannen zich te verhouden tot de jaarlijkse beleidsbrieven. Deze plannen worden stelselmatig toegevoegd in bijlage aan de beheersovereenkomst. Het ondernemingsplan wordt jaarlijks aangepast in functie van de opdrachten vanwege de Vlaamse regering, gewijzigde marktomstandigheden, politieke beslissingen (met hun impact op de meerjarenbegroting) algemene trends en technische ontwikkelingen binnen het beleidsveld.

De instelling verbindt er zich toe bij de uitvoering van de toevertrouwde taken doelstellingen inzake efficiëntie en kwaliteit na te streven die in de beheersovereenkomst en ondernemingsplannen op een gekwantificeerde wijze worden aangegeven - in principe gedefinieerd voor elke relevante taak. De doelstellingen dienen zo te worden gesteld dat ze de betrokken instelling aanzetten tot een permanente aandacht voor de verbetering van de productiviteit en de kwaliteit; anderzijds moeten ze steunen op realistische en zinvolle hypothesen en haalbaar zijn met behulp van de ter beschikking gestelde middelen.

5.2.4. Boekhouding, begroting en begrotingsstaving

Een prestatie-meetsysteem en een beleids- en beheersinformatiesysteem dienen te worden opgezet en aan de begrotingscyclus gekoppeld.

Het analytische luik, als onderdeel van de economische boekhouding, wordt noodzakelijk geacht voor de agentschappen. Hierbij dienen de kosten en opbrengsten te kunnen worden toegewezen vanuit verschillende invalshoeken

In hetzelfde kader dienen er éénduidige koppelingen van de beleidsdomeinen aan de financiële beleidsruimte te worden uitgewerkt. Zo dienen de beleidsnota's (strategische plannen) integraal gekoppeld te worden aan de meerjarenbegroting (als strategische begroting). De meerjarenbegroting moet voor de komende legislatuur en met de beschikbare financiële middelen een kader bieden voor de voorziene uitgaven per beleidsdomein en per beleidsveld. Op deze wijze voorkomt men onduidelijkheden in de afbakening van de beslissingsbevoegdheid en de hiermee samenhangende verantwoordelijkheid.

De link tussen de financiële cyclus en de prestatie-informatie (uit de beleids- en beheerscyclus met zijn kengetallen en normen) komt in eerste instantie naar voren in de ontwikkeling van de economische boekhouding met een analytisch luik maar evenzeer in de opmaak van de prestatiebegroting. Door de hoger aangehaalde koppeling kunnen deze jaarlijkse documenten dan ook beter hun rol als monitoringsinstrument van de meerjarenbegroting en dus ook van de geleidelijke realisatie van de strategische beleidsopties vervullen.

Tevens is het noodzakelijk om het reeds hoger aangehaalde onderscheid tussen de beleids- en apparaatskredieten te bewaren maar toch te linken aan de beleidskredieten zodat men een zicht verkrijgt op de totale- en overheadkosten, benchmarking mogelijk wordt, autonomieverlening op apparaatkosten opvolgbaar is, ... De noodzaak stelt zich in dit verband dan ook tot het bepalen van die materies waaromtrent eenvormige indicatoren moeten worden opgenomen. Elektronische informatiesystemen (binnen het beleidsdomein maar ook beleidsdomeinoverschrijdend) moeten dan op termijn een eenvoudige vergelijking van de indicatoren in verschillende organisaties toelaten.

Voortgaande op een aantal interessante voorbeelden kan de invoering van de prestatiebegrotingstechniek echter gefaseerd geschieden door de financiering van de werking van het agentschap eerst te koppelen aan goed gekozen variabelen die de na te streven doelstellingen weerspiegelen. De financiering moet hierbij aangepast kunnen worden aan veranderingen in de vraag naar diensten.

Concreet kan men starten om bij de toelichting bij de huidige begroting en rekening en bij de opmaak van de beheersovereenkomst (ondernemingsplannen met financieel plan) stelselmatig gebruik te maken van kengetallen. Voorgesteld wordt te werken volgens een groeitraject met a- mings-, doelmatigheids- doeltreffendheids- en doelbereikingskengetallen in de begroting; de grondslagen hiervan dienen in de wetgeving te worden opgenomen. De ervaring leert dat de politieke top voornamelijk geïnteresseerd is in de doeltreffendheids- en doelbereikings-kengetallen. Deze vaststelling sluit aan bij de definiëring van de verschillende aspecten van de term beheersing maar duidt eveneens het belang aan van de uitbouw van meerdere meetlocaties die een consolidering met toegevoegde waarde voor de politieke top op een hoger niveau toelaten. De politieke verantwoordelijken worden op de hoogte gehouden via de dekkingsgraad van de prestatie-meting; de publicatie van deze dekkingsgraad is een krachtig instrument. Ook de organisatie en planning van de beleidsevaluaties kunnen gedeeltelijk vastgelegd worden via de comptabiliteitswetgeving. De resultaten van de beleidsevaluaties en organisatie-doorlichtingen kunnen zelfs worden opgenomen in de relevante artikelsgewijze toelichting.

5.2.5. Rapportering

Een transparante en accurate rapportering is niet alleen van belang bij de verantwoording van de lijnmanagers aan de functioneel bevoegde minister en aan de horizontaal coördinerende ministers maar ook in het kader van de verantwoording van de minister aan het Parlement en alle mogelijke belanghebbenden. Er dient over gewaakt te worden dat te veel naast elkaar staande verplichtingen (en controle-instrumenten) de slagvaardige werking van een agentschap echter niet hypothekeren. Hiertegenover staat dat rapportering en controlling een dagelijkse taak is voor elke manager.

Voor een doelmatige opvolging van de beleidsuitvoering dient men te kunnen rapporteren over de uitvoering van de strategie (S), de toekomstige verwachtingen (T) en de actieplannen (AP). Deze vorm van rapportering in één set, ook wel *STAP-rapportering* genoemd, dient als standaard ingevoerd te worden. Kenmerkend is enerzijds de beknoptheid (rapportage over ongeveer 10 factoren op maximaal 2 pagina's) en anderzijds de rapportering over de toekomstige verwachtingen en de actieplannen.

De toekomstige rapportering dient uitgewerkt te worden op basis van: boekhoudkundige rapporten (met op termijn een operationele prestatiebegrotingstabel), jaarverslag en evaluatierapport, ondernemingsplan met budgettair luik (o.a. budgettaire draaiboeken en op termijn operationele prestatiebegrotingstabel), toetsingsrapporten en opvolgingsrapportering a.d.h.v. boordtabellen.

In overgangsfase kan het budgettair luik worden opgesteld gelijkaardig aan het hoger aangehaalde voorstel. De implementatie loopt dus gefaseerd met aandacht voor quick wins. Na een in de beheersovereenkomst opgenomen generieke start kan een meersporenbeleid een antwoord bieden op de diversiteit aan entiteiten met de nodige aandacht voor het evenwicht tussen standaardisatie en vergelijkbaarheid enerzijds en de informatiewaarde in functie van strategische en operationele doelstellingen anderzijds.

Gezien de zuiver boekhoudkundige rapporten beleidsmatig eerder al irrelevant worden ervaren dienen deze zoveel mogelijk gekoppeld te worden aan beleids- en beheersinformatie - zoals hoger aangehaald. Het is duidelijk dat de departementen in het verdere aggregatieproces een belangrijke rol dienen te spelen. Een zelfde integratie dient te worden bewerkstelligd bij de ondernemingsplannen waar zowel het financiële luik, de personeels- en facilitaire- plannen e.d. dienen in geïntegreerd te worden.

5.2.6. Controle

De twee uitgangspunten voor de toekomstige controle zijn de interne controle met interne audit en de nadruk op a posteriori controle – met bijzondere aandacht voor de doelmatigheidscontrole.

Voorgesteld wordt dat de dossiersgewijze controle, welke hoofdzakelijk betrekking heeft op de rechtmatigheidscontrole, exclusief wordt toevertrouwd aan de lijnmanager / Raad van Bestuur van het agentschap. Ook hier is er wel een meldingsplicht aan - daar waar noodzakelijk een a priori controle - en steeds een ex post controle door het Rekenhof. De huidige rol inzake beleidsuitvoering door de Inspectie van Financiën verdwijnt dus.

Los van het aspect 'algemeen belang' omvat de tussenkomst van een regeringscommissaris in dit verband een toezicht op de wettelijkheid en een toezicht op het financieel evenwicht - in sé dus veel minder dan wat een interne controle dient te omvatten. Het is dan ook duidelijk dat samenhangend met het principe van een verhoogde responsabilisering (en gepaard hiermee verzelfstandiging) de filosofie van de regeringscommissaris niet goed past in de hoger aangehaalde uitgangspunten waaruit het voorstel volgt om deze functie te laten verdwijnen. Tijdens recente besprekingen opteerde de Vlaamse regering om de figuur van regeringscommissaris echter vooralsnog te behouden als facultatief toezichtsinstrument.

5.2.7. Evaluatie

Het is duidelijk dat het departement, naast netwerking met de agentschappen en andere instellingen en de eigen opvolging/onderzoek, zich enerzijds zal baseren op de aangehaalde rapportering met de prestatie- en effectindicatoren, die zoals hoger aangehaald steeds vaker ingebed zijn in het reguliere begrotingsproces, en anderzijds de beleids- en beheersinformatie uit het beleidsdomein

overkoepelend managementinformatiesysteem. Voor zover dat de informatie in dit laatste systeem niet wordt opgenomen dienen ze eveneens rekening te houden met de aanbevelingen van de interne audits en aanbevelingen van het Rekenhof e.d.

Het bereiken van de doelstellingen inzake efficiëntie en kwaliteit vastgelegd in de beheersovereenkomst, geeft in hoofde van het agentschap aanleiding tot vormen van positieve sanctionering, zoals de toekenning van een variabele toelage (een deel van de efficiëntiewinst) aan het personeel. In de beheersovereenkomst dient er eveneens te worden aangegeven wat geschiedt indien één der partijen haar verbintenissen niet nakomt. In de eerste plaats moet dan worden gedacht aan oplossende maatregelen, zoals een vervroegd overleg. Bovendien kan, onverminderd de gemeenrechtelijke sancties, een bijzonder stelsel van sancties worden voorzien, zoals de inperking van de autonome bestuursruimte of striktere opvolging en rapportering, in geval van ingebrekestelling van het agentschap.

5.2.8. **Beoordeling**

Vanuit de principes van het politiek primaat zijn de onderhandelende partijen bij de totstandkoming van een beheersovereenkomst ongelijk. Dit mag evenwel geen aanleiding geven tot arbitraire situaties.

Daarom wordt voorzien in een organisatorische onderbouw die inhoud moet geven aan de artikelen in het voorontwerp van kaderdecreet 'Bestuurlijk Beleid' waarin onder meer gesteld wordt dat in de beheersovereenkomsten voorzien moet worden in: *"maatregelen bij niet naleving door een partij van haar verbintenissen uit hoofde van de beheersovereenkomst en de bepalingen inzake de beslechting van geschillen die rijzen bij de uitvoering van de beheersovereenkomst"*⁹.

Zulk een geschillenregeling dient een uitzondering te zijn maar er dient op geanticipeerd te worden. Overeenkomstig het voorontwerp van kaderdecreet bepaalt de beheersovereenkomst bijgevolg zelf de maatregelen en de modaliteiten, teneinde de geschilvoering in goede banen te leiden, met het oog op het formuleren van verbeteringsvoorstellen en het nemen van bijsturende maatregelen, met het oog op een positieve beslechting van het geschil.

Het instrument dat terzake centraal zal dienen te staan is de staprapportering. De indicatoren moeten van meet af aan duidelijk gedefinieerd worden, met inbegrip van de wijze waarop zal gemeten worden. De minister zal bij de opstelling van de indicatoren ondersteund worden door het departement van zijn/haar beleidsdomein. Dit departement kan eventueel beroep doen op de diensten van de minister president, de kenniscel beheersovereenkomsten en de bevoegde diensten in het beleidsdomein financiën en begroting. Essentieel is bijgevolg dat aan het begin van de cyclus duidelijke afspraken worden gemaakt.

In de staprapportering worden de indicatoren naar actie- en toekomstgericht opgevolgd. Deze opvolging wordt gedaan door het agentschap en betreft tegelijkertijd de opvolging van de uitvoering van de beheersovereenkomst. Ze dient tevens een permanent gebeuren te zijn zodat bijstellingen tijdig kunnen afgesproken worden. Tenslotte vormt de opvolging de basis voor de evaluatie van het beleid en het beheer. Het evaluatiedocument zelf wordt, voor de minister, voorbereid door het departement. Daartoe moet in de departementen voldoende know how aanwezig zijn om deze taak tot een goed einde te kunnen brengen. Daartoe zal de beleidsvoorbereidende capaciteit moeten uitgebreid worden.

Na discussie over het evaluatiedocument (kwantitatief en kwalitatief) in de beleidsraad staat het de minister vrij om een "second-opinion" in te winnen bij een daartoe geïnstalleerd orgaan. Uitzonderlijk zal dit orgaan ook als verzoeningsorgaan moeten kunnen optreden van waaruit in geval van geschil een onafhankelijk advies aan de Vlaamse regering kan geformuleerd worden. Om dit te kunnen waarmaken en ook met het oog op transparantie en billijkheid is het aangewezen om dit bemiddelingsorgaan op hoog niveau te voorzien. Dit orgaan dient borg te staan voor onafhankelijkheid en integriteit. En vergelijking met het auditcomité gaat hier zeker op. Het orgaan moet bestaan uit externe en interne deskundigen.

Bij de evaluatie van de beheersovereenkomsten moeten twee invalshoeken onderscheiden worden:

- beleidsmatige invalshoek

⁹ Artt.9, §1, 9. en 15, §1, 9. kaderdecreet

Hier wordt de politieke verantwoordelijkheid die de minister heeft ten aanzien van het Vlaams parlement onderbouwd.

De staprapportering met kwalitatieve analyse en de eventuele "second-opinion" maken deel uit van het document dat aan het Vlaams parlement wordt voorgelegd bij de discussie inzake de uitvoering van de beheersovereenkomst en de beleids-effecten bereikt met de ter beschikking gestelde middelen.

Op basis van deze documenten moet ook de politieke discussie gevoerd worden omtrent een positieve sanctionering (meer middelen, overdracht middelen, aanwending dotatie,...).

- beheersmatige invalshoek

De evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst moet losgekoppeld worden van het evaluatie van de leidend ambtenaar. Er is niet noodzakelijkerwijs een correlatie tussen een goed werkende instelling en een goed presterende leidend ambtenaar en omgekeerd.

De evaluatie van de leidend ambtenaar dient blijvend gekaderd te worden in de Ploegcyclus. De beheersmatige evaluatie van de beheersovereenkomst kan enkel één van de vele Ploeg-documenten zijn die aangewend worden bij de beoordeling van het functioneren van de leidend ambtenaar.

5.3. Het organisatorisch kader (derde aanbeveling van het Rekenhof)

Naast de hoger aangehaalde beheersmatige aspecten dient de betrokken organisatie én de onderlinge taakverdeling hierop afgestemd te zijn. De belangrijkste actoren binnen de organisatie, met betrekking tot beheersovereenkomsten zijn: de entiteit Studiedienst Vlaamse Regering, de ondersteunende cel (Bestuurszaken) en de stafdienst binnen elk departement. Een duidelijke afgesproken communicatiestructuur dient er vervolgens voor te zorgen dat de organisatie de beheersovereenkomst continu kan opvolgen, evalueren en bijsturen.

Bij de sectorale invulling werd er geopteerd om de entiteit Studiedienst Vlaamse regering, als studie- en expertisecentrum, in samenwerking met de Stafdienst Vlaamse regering zowel te laten zorgen voor de methodologische afstemming van alle opgelegde en beschikbare instrumenten en methodieken ter ondersteuning van de beleids- en beheerscyclus (strategische planning, begroting, beheersovereenkomsten, contractmanagement, doelmatigheidsanalyse, PLOEG,...) evenals het uitwerken van richtlijnen en normen voor de kwaliteitsvolle toepassing hiervan en de opvolging op basis van indicatoren. Naast deze samenwerking op het vlak van methodologische ondersteuning zal de entiteit Stafdienst Vlaamse regering, in het kader van de beleidsondersteuning m.b.t. het algemeen regeringsbeleid, ook dienen te zorgen voor de ondersteuning en opvolging van de inhoudelijke aspecten van de strategische planning en de afstemming van de strategische doelstellingen op het beleid van de verantwoordelijke minister(s) en de regering; dit gebeurt natuurlijk samen met de beleidsraad, het departement, een beperkt kabinet, het ministerie van financiën en begroting.

In relatie tot beheersovereenkomsten situeren de activiteiten zich dus eerder in het voortraject op een inhoudelijke ondersteuning en opvolging van de strategische planning van waaruit de beheersovereenkomsten worden opgesteld en aangepast (afgezien van de globale methodologische ondersteuning). De inhoudelijke opvolging en evaluatie van de beheersovereenkomsten op zich behoren tot de taken van het functioneel bevoegde beleidsdomein. Vanuit het beleidsdomein financiën en begroting wordt het instrument beheersovereenkomsten wel opgevolgd in het kader van de financiële en budgettaire controle.

Er dient, binnen het beleidsdomein Bestuurszaken, een ondersteunende cel te worden opgericht op het vlak van de voorbereiding, opvolging en (standaard-)evaluatie van beheersovereenkomsten. De tussenkomst dient te worden opgevat als een vrijblijvend aanbod van generieke kennis voor alle betrokkenen. Eveneens kan hierbij in eerste instantie een centrale ondersteuning naar het gehele Vlaamse overheidsapparaat voor wat betreft de doelmatigheidsanalyse en de budgettaire context mogelijk gemaakt te worden. Na een inlooperperiode van enkele jaren wordt deze ondersteuning volledig binnen de departementen verwacht en kan er desgevallend nog eventueel sprake zijn van een erg minimalistische centrale ondersteuning.

Binnen het departement dient er een stafdienst te worden gecreëerd voor permanent overleg met de diverse agentschappen en voor de tijdelijke samenwerking naar de horizontale cel. Het doel is

om het departement en de horizontale cel actief bij de sturing, opmaak, opvolging en evaluatie te betrekken om zo continu het effect van dit instrument op het beleid na te gaan. De mogelijkheid om in ruime mate een beroep te kunnen doen op (neutrale) externen dient zeker te worden geboden.

Tenslotte wordt de aandacht gevestigd op het bemiddelings- en verzoeningsorgaan (omschreven in pt. 5.2.8. van deze nota) ten behoeve van de contractspartijen bij de beheersovereenkomst.

6. Voorstel van beslissing

1. De Vlaamse Regering hecht haar goedkeuring aan de algemene principes van de globale visienota, gehecht als bijlage aan de nota voor de Vlaamse regering.
2. De Vlaamse regering onderschrijft de principes van contractmanagement en managementcontract zoals omschreven in punt 3.1 van de nota en keurt de daarop gebaseerde definitie van beheersovereenkomsten, zoals geformuleerd in punt 3.3, goed.
3. De Vlaamse Regering keurt de rubrieken en de indeling naar generieke en specifieke aspecten zoals beschreven in punten 4.3.1 & 4.3.2 en schematisch weergegeven in bijlage 1 van de voorliggende nota goed
4. De Vlaamse Regering keurt het beheersmatig kader zoals omschreven in punt 5.2 van de nota goed en geeft opdracht voor het verder uitwerken van een 'STAP'-rapportagemethode.
5. De Vlaamse Regering keurt het organisatorisch kader zoals omschreven in punt 5.3 van de nota goed.

Paul VAN GREMBERGEN
Vlaams minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Ambtenarenzaken
en Buitenlands Beleid

BIJLAGE 1**Inhoud beheersovereenkomst – schematische weergave**

HS.	<u>Onderwerp</u>	<u>Verplichte rubriek</u> Opname in BO (evt. op te nemen beginsel in het kaderdecreet)	<u>Additionele rubriek</u> (afhankelijk van taakstelling van het agentschap)
A.	<u>Generiek</u>		
I	<u>Algemene bepalingen enbeleidskader</u> 1. ondertekenende partijen 2. voorwerp van de overeenkomst 3. duur van de overeenkomst en datum van inwerkingtreding (incl. overgangsbepalingen) 4. Algemeen juridisch kader 5. Algemene principes en waarden	X <i>(optioneel)</i>	
II	<u>Engagementen van het agentschap in het licht van haar kernopdrachten</u> 1. Verplichtingen ten aanzien van de kernopdrachten van het agentschap 2. Additionele verbintenissen en initiatieven	X <i>(opname beginsel van de wijze van de concretisering van de taken, in KD)</i>	
III	<u>Engagementen van de Vlaamse Gemeenschap / Vlaams Gewest</u> 1. Verplichtingen ten aanzien van de algemene opdrachten van het agentschap 2. Verbintenissen van de Vlaamse Gemeenschap / Vlaams gewest inzake aanvullende beleidsinitiatieven die aanleiding geven tot bijkomende opdrachten en/of een herschikking van de opdrachten van het agentschap	X	
IV	<u>Personeel</u> 1. algemene principes / personeelsstatuut 2. vaststelling van het personeelsbehoefteplan 3. competentie-, ontwikkelings- en vormingsbeleid regelingen in verband met de pensioenlasten	X	
V	<u>Financiële betrekkingen tussen het agentschap en de toezichthoudende overheid</u> 1. overzicht van de soort van financiële middelen en de wijze van toekenning	X <i>(opname beginsel van de toekenning van fin. middelen voor uitvoering taken en de modaliteiten, in KD)</i>	
VI	<u>Opvolging, rapportering, controle, meting</u> 1. gestructureerde systematische controle 2. periodiek overleg 3. controle- en auditmodaliteiten 4. modaliteiten in verband met de jaarlijkse begrotingscyclus 5. bepaling van genormeerde en meetbare indicatoren per operationele doelstelling	X <i>(opname beginsel van rapportering in KD)</i>	
VII	<u>Evaluatie, geschillenregeling en sanctionering</u> 1. evaluatie (basis, modaliteiten, procedure, terugkoppeling, gevolgtrekkingen) 2. maatregelen bij niet-naleving verbintenissen (positief/negatief- vormen en toepassings-modaliteiten) 3. beslechting van geschillen	X <i>(opname beginsel van evaluatie, sanctionering, geschillenbeslechting in KD)</i>	
VIII	<u>Aanpassingen beheersovereenkomst – opschortende voorwaarden</u> 1. jaarlijkse tussentijdse evaluatie en gekoppelde bijstellingen 2. aanvraag tot aanpassing/verlenging/ontbinding op vraag van één/beide partijen	X <i>(opname beginsel mogelijkheid aanpassing, verlenging, ontbinding in KD)</i>	

IX	<u>Bijlagen</u>	X	
B.	<u>Specifiek</u>		
I	<u>Verplichtingen van het agentschap inzake tarieven</u> 1. algemene principes 2. praktische modaliteiten en procedure in geval van tariefwijziging 3. regeling in verband met tariefwijziging		X (evt. opname principes tariefregeling in KD)
II	<u>Samenwerkingsakkoorden</u>		X
III	<u>Investerings</u>		X
IV	<u>Aanvullende bepalingen (discretionair)</u> 1. regeling inzake de autonomie voor het beheer van inzetbare middelen 2. bijzondere opdrachten ➤ aard ➤ modaliteiten		X (opname <u>beginse!</u> van de autonomie in voorkomend geval + mogelijkheid tot toewijzing bijzondere opdrachten, in KD)
VI	<u>Toelichting</u>		

Opmerkingen

Afkortingen:

- KD: kaderdecreet
- BO: beheersovereenkomst

(*): documenten bij te voegen indien aanwezig