

DE VLAAMSE MINISTER VAN MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - voorontwerp van decreet tot oprichting van een Eigen Vermogen Xperta
- Principiële goedkeuring

Het ontwerp van decreet beoogt de oprichting van een Eigen Vermogen “Xperta” bij het departement Mobiliteit en Openbare Werken, dat als takenpakket zal hebben de uitvoering van technische ondersteuning op het vlak van mobiliteitsinfrastructuur enerzijds, dit binnen het kader van referentietaken aan de entiteiten mobiliteitsinfrastructuurbeheerders van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken en andere beleidsdomeinen, en anderzijds de uitvoering van andere opdrachten inzake technische ondersteuning op het vlak van mobiliteitsinfrastructuur tegen betaling aan mobiliteitsinfrastructuurbeheerders.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Huidig ontwerp van decreet kadert binnen de gewestelijke bevoegdheid, inzake de openbare werken en het vervoer, neergelegd in artikel 6, §1, X, van de Bijzondere Wet op de Hervorming der Instellingen van 8 augustus 1980 (BHWI), in samenhang met artikel 9 BWHI.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Mededeling aan de Vlaamse Regering, dd. 2 december 2022, betreffende de Conceptnota Versterkingstraject Xperta (VR 2022 0212 MED.0436-1 en VR 2022 0212 MED.0436-2).

Het decreet werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2023/51 van 23 februari 2023.

Het decreet werd aangepast aan het advies van de Inspectie van Financiën van 8 maart 2023.

Het begrotingsakkoord werd voorwaardelijk verleend op 5 mei 2023.

Het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de bestuurszaken, werd ontvangen op 12 juli 2023.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Overeenkomstig artikel 1, §1, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 maart 2006 tot operationalisering van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken, is het departement Mobiliteit en Openbare Werken vandaag onder andere belast met het verstrekken van technisch ondersteunende diensten ten behoeve van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. Daarnaast is het departement er tevens toe gemachtigd om technisch ondersteunende diensten te verlenen aan andere beleidsdomeinen en derden.

Deze technische ondersteuning op het vlak van mobiliteitsinfrastructuur wordt tot op heden verzekerd onder de gemeenschappelijke noemer 'Xperta'. Xperta is de verzamelnaam voor vier technisch ondersteunende afdelingen van het departement Mobiliteit en Openbare Werken, zijnde (I) de afdeling Expertise Beton en Staal, (II) de afdeling Waterbouwkundig Laboratorium, (III) de afdeling Geotechniek en (IV) de afdeling Algemene Technische Ondersteuning. Deze afdelingen leveren tot op heden technische ondersteuning in hun respectieve expertisedomeinen, aan de mobiliteitsinfrastructuurbeheerders binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (maar ook aan andere beleidsdomeinen). Deze technische ondersteuning omvat zowel inspecties en analyses, ondersteunende studies en berekeningen, risico-inschattingen als voorstellen inzake prioritaire werken.

Als geheel van deze vier afdelingen verzekert Xperta, tezamen met de mobiliteitsinfrastructuurbeheerders, zodoende een gemeenschappelijk assetmanagement binnen de Vlaamse overheid en staan ze mee garant voor de vereiste veiligheid, kwaliteit en duurzaamheid van de Vlaamse mobiliteitsinfrastructuur.

De laatste jaren moet worden vastgesteld dat er meer en meer vraag is van de reeds bestaande klanten om het aanbod van Xperta uit te breiden terwijl de inzetbare mensen en middelen deze vraag niet kunnen volgen.

Daarnaast blijkt tevens dat de vraag naar deze technische expertise en ondersteuning blijft groeien, ook vanwege andere publieke, semipublieke en private actoren dan degene waaraan tot op heden reeds ondersteuning worden geleverd, in het bijzonder zij die worden geconfronteerd met verouderde infrastructurele-assets die grote uitdagingen met zich meebrengen inzake inspecties en beheer, evenals renovaties en vervangingen.

De huidige beheerstructuur van Xperta binnen het departement Mobiliteit en Openbare Werken is niet de meest aangewezen vorm om een antwoord te bieden op deze uitdagingen voor de toekomst.

Omwille van bovenstaande redenen vond in de schoot van de Vlaamse overheid een grondige voorstudie en bespreking plaats, wat uitmondde in het 'Versterkingstraject Xperta'.

Het 'Versterkingstraject Xperta' heeft tot doel te verzekeren dat Xperta haar opdrachten van de Vlaamse overheid voor kritieke maatschappelijke taken en de bijdrage aan het beleid met betrekking tot de mobiliteitsinfrastructuur in Vlaanderen tijdig en kwalitatief kan (blijven) realiseren.

Daarnaast zal Xperta voortaan tevens over de mogelijkheid beschikken om haar expertise aan te bieden aan nieuwe mobiliteitsinfrastructuurbeheerders (zowel publieke als private actoren) en de daarbij gegenereerde inkomsten te benutten om de eigen expertise en het aanbod verder uit te breiden, zowel ten bate van nieuwe als reeds bestaande afnemers.

Op die manier zal Xperta bijstand kunnen leveren aan een veel breder pallet aan overheden die in de uitvoering van hun opdrachten nood hebben aan een steeds breder gamma aan technische ondersteuning in het kader van assetmanagement. Daarnaast kan ingegaan worden op steeds toenemende vraag vanwege (andere) semipublieke en private actoren om een beroep te kunnen doen op de unieke expertise en onderzoeksinfrastructuur van Xperta.

De oprichting van het Eigen Vermogen Xperta (hierna: EV Xperta) dient dan ook een dubbel doel: continuïteit en zekerheid van de kritieke maatschappelijke taken aan de reeds bestaande afnemers enerzijds en het benutten van opportuniteiten om nieuwe taken te verlenen aan de mobiliteitsinfrastructuurbeheerders anderzijds.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Een afzonderlijke toelichting van de verschillende artikelen is niet opportuun. Hiervoor kan worden verwezen naar de artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

De oprichting van het EV-Xperta is budgetneutraal. De resulterende situatie is een quasi status quo. Alle uitvoerende diensten worden van het departement Mobiliteit en Openbare Werken overgedragen aan het EV Xperta, met alle rechten, plichten en verwante kosten. De loonkosten van de ter beschikking gestelde ambtenaren worden eveneens integraal gedragen door het EV Xperta dat daartoe maandelijks de vergoedingen (terugbetaling loonkost) zal storten binnen het loonfonds van het departement.

Het financieel plan voor het EV Xperta voorziet € 11.733.000 inkomsten. Deze inkomsten zijn opgebouwd uit een toelage ten belope van € 8.069.000 door het departement Mobiliteit en Openbare Werken en de facturatie aan de klanten ten belope van € 3.664.000.

De omvang van de toelage is gebaseerd op de minimale opdrachten i.f.v. de cruciale kennisopbouw en –overdracht, de focus op een minimale impact voor de bestaande klanten en de vraag tot innovatie binnen de uitvoerende diensten. De voorziene toelage wordt intern gecompenseerd binnen de begroting van het departement MOW. Deze compensatie zal gebeuren op de apparaatskredieten (personeel en gedeelte werking), alsook op de beleidskredieten van Xperta (MBO-1MFH2KB-WT).

De facturatie aan de klanten betreft aanvullende diensten (t.o.v. minimale referentietaken), diensten die ingevolge de besparingen niet meer door het departement kunnen worden verzekerd en nieuwe taken. Het betreft hier de bestaande klanten maar ook de nieuwe klanten die eveneens behoefte hebben aan de dienstverlening maar hier vandaag geen aanspraak op kunnen maken (zoals bijvoorbeeld steden en gemeenten, andere administraties binnen de Vlaamse Overheid).

De facturatie aan de klanten betreft eveneens geen expliciete budgettaire impact. Het betreft diensten die vandaag al door de klanten worden betaald via het raamcontract (bijv. standaard boringen) of diensten die bij niet-oprichting van het EV Xperta door de klanten ook zelf zullen moeten worden voorzien en gefinancierd (zoals de administratieve afhandeling, de kwaliteitscontrole, het analyseren en verwerken van de resultaten, enz.). We merken hierbij op dat sommige van deze diensten niet of niet-kwalitatief beschikbaar zijn op de markt.

Het EV Xperta zal niet-BTW-belastingplichtig zijn. Dit standpunt wordt onderschreven door de federale overheidsdienst Financiën die hieromtrent voorafgaandelijk werd geconsulteerd (brief FOD Financiën dd. 7 december 2022 in bijlage). Dat betekent dat de gepresteerde dienstverlening, zoals actueel, niet onderworpen is aan BTW. In zekere zin is dit ook een vergelijkbare situatie aan vandaag.

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 8 maart 2023 op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de geformuleerde opmerkingen inzake de inkomsten en de kosten die gepaard gaan met het beheer van het Eigen Vermogen, met name dat deze integraal worden opgevangen binnen de bestaande referte kredieten.

Gunstig advies wat de koppenbesparing betreft mits wordt aangetoond dat de budgettaire besparing die wel moet worden gerealiseerd voor deze koppen, kan opgevangen worden binnen de loonkredieten. Indien dit niet mogelijk is moet de budgettaire compensatie voorafgaandelijk worden aangeboden vanuit een ander begrotingsartikel.

De Inspectie van Financiën wijst verder op een mogelijks BTW risico dat zal moeten worden gemonitord.

Wat wettelijkheid en regelmatigheid betreft geeft de Inspectie van Financiën een aantal opmerkingen op het ontwerp van decreet.

“Artikel 7, 8° van het voorliggende ontwerp voorziet dat de EV Xperta kan beschikken over het batig saldo van het vorig begrotingsjaar als onderdeel van de inkomsten. Hierdoor wordt er een soort indirecte begrotingsruiter gecreëerd. Dergelijke bepalingen is overbodig aangezien ook de eigen vermogens een begroting dienen op te stellen cfr. de begrotingsinstructies inclusief de aspecten inzake de aanwending van eigen inkomsten.”

Artikel 7, 8° werd verwijderd.

“In artikel 7, 9° is voorzien dat het eigen vermogen leningen kan aangaan. De Inspectie van Financiën adviseert dit te schrappen. Het beheer van het eigen vermogen dient erover te waken dat het niet noodzakelijk is dat leningen dienen te worden aangegaan.”

Het aangaan van leningen kan opportuun zijn in het kader van grote, nieuwe investeringen. Vanuit dit oogpunt wordt artikel 7, 9° behouden. De beheerscommissie beoordeelt de opportuniteit.

“Artikel 6 dat betrekking heeft op de beheerscommissie voorziet in een regeringscommissaris, aangesteld door de Vlaamse minister bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken, en een regeringscommissaris, aangesteld door de Vlaamse minister, bevoegd voor de financiën en de begroting die met raadgevende stem deelnemen aan de vergaderingen. Gelet op de VCO en het BVCO (zie eveneens bovenstaand punt) valt een eigen vermogen onder het gezag van de Vlaamse Regering zodat dezelfde regels dienen te worden gevolgd inzake de administratieve- en begrotingscontrole dan bijvoorbeeld voor de departementen (advies Inspectie van Financiën, eventueel begrotingsakkoord,...).”

Dit artikel werd geschrapt.

Met betrekking tot doelmatigheid en budgettaire weerslag verklaart de Inspectie van Financiën zich akkoord met de stelling dat na oprichting het EV Xperta een geconsolideerde entiteit (en dus S1312) zal zijn. Het BTW-risico zal moeten opgevolgd worden. Wat de koppenbesparing betreft zal het departement bij de begrotingsopmaak 2024 een compensatievoorstel indienen.

Het begrotingsakkoord werd verleend op 5 mei 2023 op voorwaarde dat:

- De operatie gebeurt binnen de beschikbare refertekredieten en geen aanleiding kan geven tot een budgettaire meervraag;
- Punt 8 van artikel 7 van het VOD (m.b.t. leningen) geschrapt wordt;

- Artikel 8 van het VOD in de volgende optiek geherformuleerd wordt;

Art. 8. De Vlaamse Regering kan de nadere regelen voor het beheer en de werking van het EV Xperta vaststellen. Voor de begroting, de boekhouding en de rekeningen van en het toezicht op het EV Xperta gelden de regelen conferatur het decreet houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën.

- Een eventuele herkwalificatie van het EV tot btw-plichtige en de budgettaire gevolgen hiervan opgevangen worden binnen de beschikbare refertekredieten van het beleidsdomein MOW;
- Er bij de begrotingsopmaak 2024 een compensatie wordt aangeboden vanuit de beschikbare refertekredieten van het beleidsdomein MOW om de afgesproken budgettaire personeelsbesparing te realiseren;
- Het akkoord van de Minister van Bestuurszaken wordt bekomen.

Het voorontwerp van decreet werd aangepast overeenkomstig de in het begrotingsakkoord gestelde voorwaarden: artikel 7, 8° (m.b.t. de leningen) werd geschrapt en artikel 8 werd geherformuleerd.

Met betrekking tot de BTW-plicht (en de bijbehorende ruling) zal dit voor EV Xperta continu gemonitord en opgevolgd worden.

Zoals aangegeven onder 3.C., zal de compensatie gebeuren op het begrotingsartikel MBO-1MFH2KB-WT.

B. ESR-TOETS

Er is geen bijkomende ESR-impact op de begroting en uitvoeringsrekening van de Vlaamse overheid, gelet op het feit dat het EV Xperta een geconsolideerde entiteit (en dus S1312) zal zijn. Er zal dus een bijkomende ESR-begroting en uitvoeringsrekening voorzien worden, maar budgettair (en ESR-matig) wordt dat gecompenseerd door een daling van de ESR-kredieten van het departement.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het operationeel plan van het EV Xperta vereist 86,2 VTE, dat zal uitgevoerd worden door een personeelsgroep van 150 personeelsleden, bestaande uit 1 contractueel personeelslid en 149 statutaire personeelsleden.

De statutaire personeelsleden worden vanuit het departement MOW ter beschikking gesteld aan het EV met een tewerkstellingspercentage bij het EV in functie van hun effectieve betrokkenheid bij de beleidsuitvoerende diensten. Sommige medewerkers worden deeltijds ter beschikking gesteld, anderen voltijds.

De contractuele personeelsleden, die geheel of deels prestaties leveren in het kader van de beleidsuitvoerende taken, zullen met behoud van hun rechten en verplichtingen op het tijdstip van de overdracht worden overgedragen naar het Eigen Vermogen Xperta. Het decreet schrijft voor dat zij de overgedragen, beleidsuitvoerende taken volgen, dit overeenkomstig de principes verankerd in de Richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 12 maart 2001 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen. De betrokken personeelsleden zullen worden opgenomen op een lijst, opgesteld door de Minister, en aan hen zal

het EV Xperta een addendum bij de arbeidsovereenkomst aanbieden, op grond waarvan die personeelsleden bij het EV Xperta tewerkgesteld worden voor een duur die overeenstemt met het gedeelte van hun arbeidsovereenkomst bij het Departement Mobiliteit en Openbare Werken dat nog niet verstreken is.

In het kader van de opvolging van de lopende besparingen (2020 – eind 2024) zal het departement MOW als gevolg van deze overdracht feitelijk minder personeel ter beschikking hebben om de overige opdrachten van het departement uit te voeren, waardoor de uitvoering van kerntaken in het gedrang kan komen.

Daarom wordt voorgesteld om de besparingsdoelstelling van het departement MOW voor deze besparingsronde proportioneel aan te passen, meer bepaald overeenkomstig de personeelsomvang van het departement zonder het aantal betrokken VTE dat wordt overgedragen naar het Eigen Vermogen. Na verdere analyse en op basis van het advies IF is de verrekening van het aantal koppen aangepast van 8 naar 5. Concreet worden er 5 koppen verrekend in het kader van de afspraken van 9 september 2022 (VR 2022 0909 MED.0324/1). Op deze manier wordt het in lijn gebracht met het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor bestuurszaken.

De compensatie zal gebeuren op de werkingsmiddelen van Xperta, met name het begrotingsartikel MB0-1MFH2KB-WT.

Het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de bestuurszaken, werd ontvangen op 12 juli 2023.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Er is geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Over het ontwerp van decreet zal het advies worden ingewonnen van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA) en de Raad van State.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot oprichting van een Eigen Vermogen Xperta en de bijhorende memorie van toelichting;

2° de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken:

2.1. te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen;

2.2. te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken oordeelt dat het advies van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen geen aanleiding geeft tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst.

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

Lydia Peeters

Bijlagen:

- het voorontwerp van decreet tot oprichting van een Eigen Vermogen Xperta en de bijbehorende memorie van toelichting;
- advies IF dd. 08/03/2023;
- begrotingsakkoord dd. 05/05/2023;
- akkoord bestuurszaken dd. 12/07/2023;
- brief FOD Financiën dd. 07/12/2022.