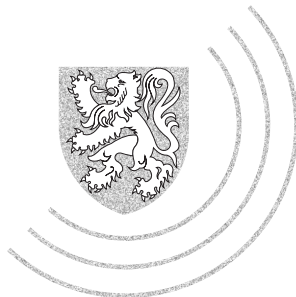


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

23 maart 2004

ONTWERP VAN DECREET

**tot omvorming van het "Vlaams Zorgfonds" tot een intern verzelfstandigd agentschap
met rechtspersoonlijkheid en tot wijziging van het decreet van 30 maart 1999
houdende de organisatie van de zorgverzekering**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

2193 (2003-2004)

- Nr. 1 : Ontwerp van decreet
- Nr. 2 : Amendement

REKENHOF

**Advies over het ontwerp van decreet tot
omvorming van het Vlaams Zorgfonds
tot een intern verzelfstandigd agent-
schap met rechtspersoonlijkheid en tot
wijziging van het decreet van 30 maart
1999 houdende de organisatie van de
zorgverzekering**

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

**Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 22 maart 2004**

INHOUD

	Blz.
Inleiding	5
1 Keuze van verzelfstandiging	5
1.1 Vlaams Zorgfonds	5
1.2 Zorgkas	6
2 Juridische aard van de beheersovereenkomst	7
3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement	8
3.1 Informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst	8
3.2 Meerjarige financiële engagementen	8
4 Begroting en rekeningen – controle van het Rekenhof	9
5 Artikelsgewijze opmerkingen	10
6 Aanbevelingen	10

Inleiding

Op 8 maart 2004 heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof verzocht het ontwerp van decreet tot omvorming van het Vlaams Zorgfonds tot een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid en tot wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering te onderzoeken.

Dit ontwerpdecreet vormt het Vlaams Zorgfonds om tot een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid. Het kiest voor de integratie van dit agentschap in een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid *Zorg en Gezondheid*. Daarbuiten machtigt het de Vlaamse regering ook een zorgkas op te richten binnen haar diensten.

1 Keuze van verzelfstandiging

Het ontwerpdecreet vormt het Vlaams Zorgfonds om tot een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid, met als naam *Vlaams Zorgfonds*. Het integreert dit agentschap in een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, genaamd *Zorg en Gezondheid*. Bovendien zal ook een zorgkas zonder rechtspersoonlijkheid worden opgericht binnen de diensten van de Vlaamse regering.

Het is de bedoeling een zelfde leidinggevend ambtenaar aan het hoofd te stellen van het Vlaams Zorgfonds en het agentschap Zorg en Gezondheid. Eventueel zal de beheersovereenkomst van het Vlaams Zorgfonds deel uitmaken van de beheersovereenkomst van het beherende agentschap Zorg en Gezondheid. Ook is ervoor gekozen de eigen zorgkas (de huidige vzw Vlaamse Zorgkas) volledig te integreren in het IVA zonder rechtspersoonlijkheid Zorg en Gezondheid.

Het ontwerpdecreet heeft daarom voorzien in verschillende afwijkingen van de structuren die voorkomen in het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

1.1 Vlaams Zorgfonds

De memorie van toelichting motiveert op afdoende wijze het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan het Vlaams Zorgfonds. Hoewel deze motieven misschien niet in de eerste plaats kaderen in Beter Bestuurlijk Beleid⁽¹⁾, blijkt hieruit voldoende dat een intern verzelfstandigd agent-

¹ Beheer van de financiële reserves, vrijstelling van de roerende voorheffing, toegang tot de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, sociale-zekerheidsopdrachten.

schap zonder rechtspersoonlijkheid niet dezelfde voordelen kan bieden als een agentschap met rechtspersoonlijkheid.

Het ontwerp van omvormingsdecreet bevat voor het Vlaams Zorgfonds vijf afwijkingen op de bepalingen van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, met name van de volgende artikelen van het kaderdecreet:

1. Artikel 4, §2, 1°: aan de voorwaarde van voldoende massa uitvoeringstaken wordt niet voldaan;
2. Artikel 6, §3: het hoofd van een ander agentschap kan worden belast met de leiding van het agentschap;
3. Artikel 10, §1: het beheer kan worden toevertrouwd aan een andere IVA (afwijking op het gebied van de operationele autonomie van het agentschap);
4. Artikel 24: afwijking van de regeling voor het onderbrengen van de financiële rekeningen en beleggingen van het agentschap bij de door de Vlaamse regering aangewezen instelling;
5. Artikel 25: afwijking van de aanwijzing van de Vlaamse Gemeenschap als lasthebber voor de financiering van het agentschap.

De redenen voor de afwijkingen zijn duidelijk en aanvaardbaar:

- het is in ieder geval de bedoeling het Zorgfonds op te richten als agentschap met rechtspersoonlijkheid (vandaar de eerste uitzondering);
- het is de bedoeling het Vlaams Zorgfonds enkel als fonds aan te wenden, niet als werkelijke autonome bedrijfsuitvoerder (vandaar de tweede en derde uitzondering);
- de oprichting als agentschap heeft precies tot doel de rekeningen, beleggingen, enz., gescheiden te houden van die van de Vlaamse Gemeenschap (vandaar de vierde en vijfde uitzondering).

1.2 Zorgkas

De decreetgever kiest er in artikel 14, 7°, van het ontwerpdecreet voor de vzw Vlaamse Zorgkas te ontbinden en een nieuwe eigen zorgkas zonder rechtspersoonlijkheid op te richten binnen het IVA Zorg en Gezondheid. Hij kiest er dus voor de eigen zorgkas volledig te integreren in het intern verzelfstandigd agentschap Zorg en Gezondheid. De keuze de eigen zorgkas geen rechtspersoonlijkheid te verlenen, motiveert het ontwerpdecreet met een verwijzing naar de doelgroep, die een aparte aanpak veronderstelt. Bedoeld wordt allicht dat de zorgkas decretaal ook is belast met de ambtshalve aansluiting en dat de eigen zorgkas door deze specifieke opdracht niet zonder meer vergelijkbaar is met de erkende zorgkassen.

Het is het Rekenhof niet duidelijk waarom deze specifieke opdracht van de eigen zorgkas een argument tegen verzelfstandiging is. Het is overigens ook mogelijk geheel vrijwillig aan te sluiten bij de zorgkas van de Vlaamse Gemeenschap en de taken van de eigen zorgkas zijn voor het overige volstrekt identiek aan die van de andere erkende zorgkassen, die de vorm moeten aannemen van een vzw. Zowel de overeenkomsten

met de andere zorgkassen als de eigen specifieke opdracht (de ambts-halve aansluiting) lijken eerder argumenten pro verzelfstandiging. Ook de afscheiding van de middelen en de structureel eigen inkomsten (die worden aangewend voor de eigen uitgaven) zijn argumenten pro verzelfstandiging.

Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat het Vlaams Zorgfonds toezicht en controle uitoefent op het beheer, de werking en de financiële situatie van de zorgkassen, inclusief de eigen zorgkas. Die controle- en toezichtstaak komt ernstig in het gedrang als het IVA Vlaams Zorgfonds is ingebed in het IVA Zorg en Gezondheid, waarvan de zorgkas deel uitmaakt; als de leidend ambtenaar van het IVA Zorg en Gezondheid ook leidend ambtenaar is van het Zorgfonds en als de beheersovereenkomst met het IVA Zorgfonds een onderdeel is van de beheersovereenkomst met het IVA Zorg en Gezondheid.

2 Juridische aard van de beheersovereenkomst

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen van 14 mei 2002⁽²⁾ en 24 juni 2003⁽³⁾ aangedrongen op duidelijkheid over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid op zich is op dat vlak onvoldoende duidelijk.

Het Rekenhof stelt nu ook vast dat het ontwerp van omvormingsdecreet evenmin duidelijkheid verschaft over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst.

In het voorliggende ontwerpdecreet bepaalt artikel 9 bovendien dat de beheersovereenkomst van het Vlaams Zorgfonds *in voorkomend geval* een onderdeel zal vormen van de beheersovereenkomst van het intern verzelfstandigd agentschap dat het Vlaams Zorgfonds beheert, *in casu* Zorg en Gezondheid. Blijkbaar is het niet de bedoeling het IVA Vlaams Zorgfonds operationele autonomie te geven. Het zou hoe dan ook duidelijker zijn in artikel 9 te stellen dat de aangelegenheden van het Vlaams Zorgfonds opgesomd in artikel 9, §1, van het kaderdecreet eventueel worden geregeld in de beheersovereenkomst met het IVA Zorg en Gezondheid.

² Advies van het Rekenhof bij de voorontwerpen van kaderdecreet bestuurlijk beleid en decreet tot regeling van strategische adviesraden. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, vastgesteld door de Nederlandse kamer van het Rekenhof in haar zitting van 14 mei 2002, verder afgekort als advies van 14 mei 2002.

³ Advies van het Rekenhof bij het ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, vastgesteld door de Nederlandse kamer van het Rekenhof in haar zitting van 24 juni 2003, verder afgekort als advies van 24 juni 2003.

3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement

3.1 Informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 beklemtoond dat de uitvoeringsinformatie over de beheersovereenkomst van cruciaal belang is voor de opvolging en beoordeling door de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement. Daarom moeten voldoende garanties worden ingebouwd voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid regelt dit slechts in algemene termen.

Het voorliggende ontwerp van omvormingsdecreet legt geen nadere rapporteringsmodaliteiten vast, bijvoorbeeld voor de frequentie en de inhoud van de uitvoeringsrapporten. In de mate dat het Vlaams Parlement de garantie wil inbouwen dat het steeds over de gepaste, actuele en betrouwbare informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst beschikt, is het aangewezen deze modaliteiten in het voorliggende ontwerp van decreet op te nemen. Het Rekenhof wijst in dit verband bijvoorbeeld op het belang van een certificering van de uitvoeringsinformatie van de beheersovereenkomst door een onafhankelijke instantie.

Overigens staat het ontwerpdecreet toe dat met het IVA geen afzonderlijke beheersovereenkomst wordt gesloten, maar dat de aangelegenheden opgesomd in artikel 9, §1, van het kaderdecreet worden geregeld in de beheersovereenkomst met het IVA Zorg en Gezondheid. In dat geval kan het parlement geen garanties inzake rapportering meer inbouwen, aangezien het IVA Zorg en Gezondheid niet bij decreet wordt opgericht.

3.2 Meerjarige financiële engagementen

Wil de Vlaamse regering in de beheersovereenkomst financiële engagementen aangaan ten aanzien van het agentschap, dan moet zij het bedrag of de berekeningswijze ervan vóór het sluiten van de overeenkomst aan het Vlaams Parlement voorleggen. Die engagementen kunnen immers de begroting van de Vlaamse Gemeenschap gedurende meer jaren beïnvloeden. Zonder voorafgaande machtiging miskennen zij de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement. Het is aangewezen dit principe in het ontwerp van omvormingsdecreet in te schrijven.

4 Begroting en rekeningen - controle van het Rekenhof

Sommige bepalingen in het ontwerp van omvormingsdecreet verwijzen naar het comptabiliteitsdecreet⁽⁴⁾, dat zich echter nog in de ontwerpfase bevindt. Het is niet aangewezen in het ontwerp van omvormingsdecreet te verwijzen naar een decreet dat nog niet is goedgekeurd door het Vlaams Parlement en dus nog steeds kan worden gewijzigd.

Het is in het bijzonder voorbarig in het ontwerp van decreet al te voorzien in een reservefonds overeenkomstig het nog niet goedgekeurde comptabiliteitsdecreet.

In afwachting van de goedkeuring en inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet, moet het omvormingsdecreet een overgangsregeling bepalen voor de begroting en de rekeningen van het agentschap, inclusief een overgangsregeling voor de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering⁽⁵⁾, een overgangsregeling voor het reservefonds - eventueel de voortzetting van de bestaande decretale regeling⁽⁶⁾ -, alsook een overgangsregeling voor de controle van het Rekenhof.⁽⁷⁾

⁴ Decreet houdende de regeling van de begroting en de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof.

⁵ Artikel 14, 6°, van het ontwerp van omvormingsdecreet heft afdeling 1 van hoofdstuk III van het decreet van 30 maart 1999 houdende organisatie van de zorgverzekering op, dat het Vlaams Zorgfonds onderwerpt aan de artikelen 5 en 6 van het decreet van 8 juli 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996 en het besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde boekhouding en budgettaire rapportering.

⁶ Zie artikel 11, vierde lid, van het decreet van 30 maart 1999 houdende organisatie van de zorgverzekering dat voorziet dat in de boekhouding van het Vlaams Zorgfonds een rekening wordt geopend voor een reservefonds.

⁷ Artikel 14, 6°, van het ontwerp van omvormingsdecreet heft afdeling 1 van hoofdstuk III van het decreet van 30 maart 1999 houdende organisatie van de zorgverzekering op, dat deze instelling als openbare instelling van categorie A onderwerpt aan diverse bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op de instellingen van openbaar nut. Mede daardoor is er vanaf de inwerkingtreding van het omvormingsdecreet tot aan de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet geen duidelijke regeling voor het agentschap met betrekking tot de begroting en de rekeningen en de controle door het Rekenhof.

5 Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 3

Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp van omvormingsdecreet herhaalt artikel 2 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Uit de sectorale invulling door de Vlaamse regering, uiteengezet in de memorie van toelichting bij het kaderdecreet bestuurlijk beleid⁸), vloeit voort dat de Vlaamse regering ook kan bepalen tot welk homogeen beleidsdomein het agentschap behoort. Het eerste zinsdeel van het tweede lid van artikel 3 van het ontwerp van omvormingsdecreet kan dan ook worden geschrapt.

6 Aanbevelingen

Het is aangewezen dat het ontwerp van omvormingsdecreet:

- de eigen zorgkas niet integreert in het agentschap Zorg en Gezondheid, maar ze integendeel verzelfstandigt;
- duidelijkheid verschaft over de juridische aard van de beheersovereenkomst, als een afzonderlijke beheersovereenkomst zou worden gesloten met het Vlaams Zorgfonds;
- garanties inschrijft en modaliteiten bepaalt voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst, indien er een afzonderlijke beheersovereenkomst zou worden gesloten met het Vlaams Zorgfonds;
- alle verwijzingen naar het ontwerp van comptabiliteitsdecreet weglaat en in overgangsmaatregelen voorziet voor: de controle van het Rekenhof, de begroting en rekeningen van het agentschap, de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering van het agentschap, en het (bestaande) reservefonds;
- in artikel 9 stelt dat er eventueel maar één beheersovereenkomst wordt gesloten met het IVA Zorg en Gezondheid, die voor het Vlaams Zorgfonds ook de aangelegenheden regelt opgesomd in artikel 9, §1, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

⁸ Ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, memorie van toelichting, Vlaams Parlement, Stuk 1612 (2002-2003) – Nr. 1, p. 19.