



Vlaams
Parlement

stuk **37-H** (2009-2010) – Nr. 2
ingediend op 22 december 2010 (2010-2011)

Verslag

van het Rekenhof

over de rapportering over de uitvoering
van de beheersovereenkomst met
het Vlaams Agentschap voor Personen
met een Handicap

Verslag

namens de Commissie voor Welzijn,
Volksgezondheid, Gezin en Armoedebeleid
uitgebracht door mevrouw Vera Jans

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Tom Dehaene.

Vaste leden:

de heer Tom Dehaene, de dames Cindy Franssen, Vera Jans, Katrien Schryvers;
mevrouw Marijke Dillen, de heren Felix Strackx, Erik Tack;
de heer Peter Gysbrechts, mevrouw Vera Van der Borght;
de heer John Crombez, mevrouw Mia De Vits;
de dames Lies Jans, Helga Stevens;
mevrouw Ulla Werbrouck;
mevrouw Mieke Vogels.

Plaatsvervangers:

de dames Sonja Claes, Griet Coppé, Kathleen Helsen, Tinne Rombouts;
de dames Gerda Van Steenberge, Linda Vissers, de heer Wim Wienen;
de dames Gwenny De Vroe, Lydia Peeters;
mevrouw Else De Wachter, de heer Bart Van Malderen;
de dames Danielle Godderis-T'Jonck, Goedele Vermeiren;
de heer Jurgen Verstrepen;
de heer Bart Caron.

Stukken in het dossier:

37-H (2009-2010) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

INHOUD

I. Uiteenzetting door de heer Jan Debucquoy, raadsheer van het Rekenhof	4
II. Uiteenzetting door de heer Dany Dewulf, algemeen directuer van het VAPH	7
III. Bespreking	9
Gebruikte afkortingen	14

De Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebeleid besprak het verslag van het Rekenhof over de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst met het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap op dinsdag 9 november 2010. Het Rekenhof werd vertegenwoordigd door de heer Jan Debucquoy, raadsheer, de heer Ronan van Diest, eerste auditeur, en de heer Vanbergen, adjunct-auditeur. Het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) werd vertegenwoordigd door de heer Dany Dewulf, algemeen directeur, en de heer Gerit Pearce.

I. UITEENZETTING DOOR DE HEER JAN DEBUCQUOY, RAADSHEER VAN HET REKENHOF

1. Inleiding

De heer *Jan Debucquoy* zegt dat beheersovereenkomsten nieuwe overheidsmanagement-instrumenten zijn. Het Rekenhof gelooft dat die managementinstrumenten een zuinig beheer van overheidsmiddelen stimuleren met aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid. Het instrument van de beheersovereenkomst dient voor het sturen en opvolgen van openbare instellingen op afstand. De techniek bestaat al sinds het eind van de jaren negentig maar werd veralgemeend bij de invoering van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003. Ten gevolge van dit kaderdecreet zijn er 55 beheersovereenkomsten afgesloten. Daarvan heeft het Rekenhof er zes geselecteerd voor nader onderzoek. De uitvoeringsrapportering 2008 wordt onder de loep genomen. De selectie is gemaakt op basis van het financiële belang en de spreiding van beleidsdomeinen: het Rekenhof heeft per beleidsdomein het grootste agentschap dat nog geen ervaring heeft met beheersovereenkomsten geselecteerd. Het Rekenhof beseft dat de Vlaamse agentschappen volop in een leerproces zitten. Jaar na jaar boeken ze vooruitgang. Er lopen heel wat verbeteracties. Het is zeker niet de bedoeling de agentschappen te ontmoedigen. Het rapport is in de eerste plaats interessant voor mensen die dagelijks met beheersovereenkomsten werken in agentschappen, departementen of kabinetten.

2. Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) en beheersovereenkomsten

Het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 beoogt een nieuw organisatiemodel van de Vlaamse Gemeenschap om snel, soepel en efficiënt in te spelen op ontwikkelingen en uitdagingen. Dat is gepaard gegaan met een grote verzelfstandigingoperatie in het bestuurlijke landschap. De Vlaamse openbare instellingen werden omgevormd. Grote delen van departementen werden ondergebracht in aparte rechtsvormen. De grotere bestuursautonomie wordt gestuurd met beheersovereenkomsten. Het gaat dan niet alleen om het aansturen van de prestaties, ook overleg neemt een prominente plaats in. De agentschappen moeten zich achteraf verantwoorden over het gebruik van de vrijheid door middel van rapporten over de uitvoering van de beheersovereenkomsten.

De beheersovereenkomst expliciteert de band tussen de politieke overheid en het agentschap. De politiek bepaalt het beleid door middel van regeerakkoord, beleidsnota en beleidsbrieven. De agentschappen hebben louter operationele taken en voeren het beleid uit. Ze kunnen discretionair oordelen hoe ze hun middelen op de meest zuinige manier inzetten. Het departement heeft belangrijke taken op het gebied van beleidsvoorbereiding, -ondersteuning en -evaluatie. De beheersovereenkomst bakent de interventie van de minister en de autonomie van het agentschap af.

Door de veralgemening van de beheersovereenkomst was er behoefte aan een gestructureerd kader. Daarvoor zorgt het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003. De beheersovereenkomst zorgt ervoor dat de Vlaamse Regering het beleid kan sturen, vandaar de noodzaak van een accurate rapportering.

3. Onderwerp van het onderzoek

Het Rekenhof beoordeelt niet de prestaties van de agentschappen, maar de kwaliteit van de rapportering. Het onderzoekt daarbij drie aspecten: de kwaliteit van de beheersovereenkomsten, de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de rapportering, en de volledigheid van de verantwoording achteraf aan het Vlaams Parlement.

In het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 staat dat de beheersovereenkomst heel duidelijk de middelen moet expliciteren waarover het agentschap moet beschikken. Daartoe moeten er duidelijke strategische en operationele doelstellingen vastgelegd worden. Die moeten SMART geformuleerd worden. De indicatoren moeten kwaliteitsvol, robuust en efficiënt, administratief eenvoudig en relevant zijn.

Het kaderdecreet legt een duidelijke timing op voor de rapportering, alsook wanneer de rapporten formeel besproken worden. Het agentschap moet ook rapporteren over zogenaamde beleidsrelevante indicatoren. Dat alles volgens sjablonen, vastgelegd door de Vlaamse Regering.

4. Kwaliteit van de beheersovereenkomst

Het Rekenhof onderzoekt de kwaliteit van de beheersovereenkomsten. De beheersovereenkomst van het VAPH ordent de opdrachten en beleidsdoelstellingen op een logische manier. Ze volgt de structuur van de Vlaamse Regering en voldoet aan alle voorgeschreven generieke bepalingen. De Vlaamse Regering legt alle agentschappen een aantal horizontale doelstellingen op, maar geeft onvoldoende instructies over hoe die concreet moeten worden ingevuld. Het gevolg is dat ieder van de 55 agentschappen ze op een eigen manier invult. Het Rekenhof vraagt zich af hoe de Vlaamse Regering die 55 verschillende werkwijzen kan controleren en evalueren. De Vlaamse Regering heeft voor die horizontale aandachtspunten evenmin een rapporteringsformat vastgesteld. Er is geen uniforme en vergelijkbare aanlevering van gegevens.

De meeste organisatiedoelstellingen van het VAPH zijn daarenboven onvoldoende specifiek en meetbaar, en meestal evenmin tijdsgebonden geformuleerd. Het Rekenhof ging per doelstelling na in welke mate die SMART geformuleerd is. Slechts dan zijn ze bruikbaar als sturingselement. Voorts wordt nagegaan of er een nulmeting gebeurd is, en of er een streefwaarde bepaald is.

De beheersovereenkomst van het VAPH bevat zes strategische doelstellingen en 21 operationele doelstellingen. De indicatoren, de nulmetingen, de normen en streefwaarden ontbreken echter vaak. Voor elf van de 21 doelstellingen is er geen norm bepaald. Dat betekent dat bijsturen moeilijk is. Er zijn een 13-tal indicatoren waarvan er maar vier de kwaliteitscontrole doorstaan. De streefwaarden die wel vermeld worden, zijn vaak weinig ambitieus. Zo staat in de beheersovereenkomst dat de hulpmiddelen moeten worden uitbetaald tussen zes weken en tweeënhalf maand. In de praktijk bedraagt die periode echter elf dagen. Een tweede voorbeeld van een weinig ambitieuze doelstelling is de inschrijving als gehandicapte. De wet schrijft voor dat dat binnen 90 dagen moet gebeuren, de beheersovereenkomst acht het voldoende als de helft van de inschrijvingen binnen de wettelijke termijn gebeuren.

Ander pijnpunt is het ontbreken van een koppeling tussen beleidsdoelstellingen en budgetten. De beheersovereenkomst kan daardoor nog niet voldoende garanderen dat de rapportering de vereiste en relevante informatie zal bevatten.

5. Kwaliteit van de uitvoeringsrapportering

Tweede grote onderzoeksvraag betreft de kwaliteit van de uitvoeringsrapportering. Onvolkomenheden bij het opstellen van de beheersovereenkomst en niet-geschikte indicatoren

maken dat het bijzonder moeilijk wordt om de rapportering als sturingsinstrument te gebruiken omdat er geen relevante uitvoeringsinformatie voortvloeit uit de gehanteerde indicatoren. Vaak zijn er geen indicatoren in de beheersovereenkomst ingeschreven en dat resulteert in een louter beschrijvende rapportering die niet volstaat om de prestaties van het agentschap adequaat te beoordelen.

Het rapport is 84 pagina's lang en dat moet korter om bruikbaar te zijn als sturingsinstrument.

Er is een heel beperkte rapportering over de door de Vlaamse Regering verplicht in een beleidsovereenkomst op te nemen horizontale aandachtspunten. Rapportering door de agentschappen over horizontaal beleid is niet uniform of vergelijkbaar. De Vlaamse Regering krijgt daardoor niet het gewenste helikopterzicht.

Als er al indicatoren in de beheersovereenkomst zijn ingeschreven, dan worden ze niet altijd gebruikt in de rapportering. Het VAPH is in die zin wel eerlijk en meldt dat de bewuste indicatoren nog niet voldoende ontwikkeld zijn om erover te kunnen rapporteren. Dat verbaast het Rekenhof, gezien het feit dat er goede meet- en registratiesystemen voorhanden zijn binnen het agentschap. Een voldoende koppeling tussen beheerscyclus en financiële cyclus, tussen realisaties en de ingezette middelen, ontbreekt.

De kwaliteitsbewaking op de rapportering is zeer beperkt en niet systematisch. Er is geen controle op validiteit van gegevens. Als er inzake uitvoering al gegevens vermeld zijn, dan is vaak niet duidelijk hoe men ertoe is gekomen. Het agentschap is zich bewust van het tekort aan kwaliteitsbewaking. Sinds kort is er een datakwaliteitsmanager aangesteld. Het agentschap blijkt van goede wil en reikt zelf verbeteracties aan.

De uitvoeringsrapportering wordt wel degelijk als sturingsinstrument gebruikt binnen het agentschap. Samen met de beheersovereenkomst wordt het als basis gehanteerd voor het opstellen van een jaarlijks ondernemingsplan. Dat wordt verder verfijnd in individuele planningsdocumenten per medewerker. Maandelijks wordt de uitvoering van het ondernemingsplan opgevolgd. Er is geen koppeling met een beleidseffectenmeting, noch wordt er een verband gelegd met de ingezette middelen. Het rapport moet zoals bepaald in het kaderdecreet ook geëvalueerd en gevolgd worden binnen het departement in het kader van de taak als beleidsvoorbereidende instantie. In tegenstelling tot andere, besteedt het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin daaraan wel voldoende aandacht. Alle engagementen van de beheersovereenkomsten binnen de bevoegdheidssfeer zijn opgelijst. Zo kwam men tot 1817 engagementen, wat te veel is om te volgen. Dat is voor het VAPH door de minister herleid tot de 70 belangrijkste engagementen, die door het departement worden opgevolgd en geëvalueerd. Het evaluatierapport gaat iets verder en heeft geleid tot voorstellen voor bijsturing van het beleid.

Het kaderdecreet veronderstelt ook dat dergelijke rapporten minstens eenmaal per jaar worden besproken in een beleidsraad of managementcomité. Dat is volgens het Rekenhof niet gebeurd voor de uitvoeringsrapportering 2008. Ook met de minister is er geen bespreking geweest. Er is wel geregeld overleg met de minister, vaak geval per geval of voor de opvolging van individuele doelstellingen. De uitvoeringsrapportering wordt, als belangrijkste sturingsinstrument voor de Vlaamse Gemeenschap, vooralsnog niet gebruikt voor beleidsvoorbereidend werk. De conclusie luidt dat er nog niet echt sprake is van aansturing op afstand.

6. Integrale beleidsverantwoording

De derde onderzoeksvraag gaat na of het Vlaams Parlement voldoende geïnformeerd wordt. De Vlaamse Regering moet het Vlaams Parlement eenmaal per jaar inlichten, zoals opgelegd in artikel 36 van het kaderdecreet. Dat is niet gebeurd, al wordt er wel langs

andere kanalen geïnformeerd: jaarverslag of toelichting bij de begroting. Daarin wordt zeer weinig of geen koppeling gemaakt met de doelstellingen van de beheersovereenkomst. Er is voor alle agentschappen een heel moeilijke integratie tussen de uitvoeringsrapportering van beheersovereenkomsten, en de beleidsverantwoording in beleidsbrieven en begrotingsdocumenten.

Voor het VAPH is er wel een samenhang tussen de doelstellingen in beheersovereenkomst, beleidsbrief en begrotingsdocumenten, maar er kan geen koppeling gemaakt worden tussen financiële gegevens en personeelsgegevens van het agentschap, en de uitvoeringsgegevens van de begroting. De totstandkoming van de beleidsbrief, toelichting bij de begroting en de uitvoeringsrapportering is niet geïntegreerd. Het blijven afzonderlijke informatieprocessen waarbij telkens andere personen instaan voor de opmaak van specifieke documenten. Het Rekenhof meent dat een betere koppeling efficiëntiewinst kan voortbrengen.

7. Aanbevelingen

Als de Vlaamse Regering de ambitie koestert om bepaalde aspecten van het horizontaal beleid centraal te sturen, dan moeten er voor de 55 agentschappen duidelijke instructies komen inzake indicatoren, streefwaarden en rapporteringsformaten. In een beheersovereenkomst zouden enkel meetbare doelstellingen opgenomen mogen worden. Het is bedoeld als sturingsinstrument en dat kan alleen met controleerbare doelstellingen waarop het agentschap zelf vat heeft.

De rapportering kan veel korter: kwaliteit is geen kwantiteit. Ze moet bondig uitleg geven over de uitvoering van de strategie, de toekomstverwachtingen uiteenzetten en de concrete actieplannen vermelden.

Ook het interne controleproces kan beter. Er is wel algemeen een grote vooruitgang geboekt, maar inzake controle op de kwaliteit van de rapportering is er nog een lange weg te gaan. De heer Jan Debucquoy refereert daarbij aan de rol van een bedrijfsrevisor die de kwaliteit van de financiële rapportering onderzoekt. Hij ziet heil in een gelijksoortig systeem voor niet-financiële rapportering.

8. Reactie van de Vlaamse Regering

Het rapport omvat ook de reactie van de minister, die zich ervan bewust is dat er nog heel wat werk aan de winkel is. Op de gemeenschappelijke aanbevelingen uit de zes audits is een reactie gekomen van de minister-president. Die is opgenomen als bijlage bij het rapport.

II. UITEENZETTING DOOR DE HEER DANY DEWULF, ALGEMEEN DIRECTEUR VAN HET VAPH

De heer *Dany Dewulf* wil in eerste instantie de nadruk leggen op de positieve samenwerking met het Rekenhof tijdens de audit. Het Rekenhof wordt gezien als een intern controleorgaan, maar ook als instantie waarvan heel wat kan worden geleerd. Terugkoppeling inzake informatie over hoe dezelfde processen in andere instanties verlopen is bijzonder waardevol. De aanbevelingen van het Rekenhof zijn ter harte genomen bij de opmaak van de nieuwe beheersovereenkomst, die ingaat op 1 januari 2011.

De heer Dany Dewulf beaamt dat de beheersovereenkomst een instrument is om aan te sturen. Daarin moeten de prestaties van het VAPH opgenomen worden en het moet op geregelde tijdstippen met de minister besproken worden. Het verheugt de spreker dat het Rekenhof vindt dat de doelstellingencascade uit de beheersovereenkomst goed is doorvertaald naar het jaarlijkse ondernemingsplan. In het maandelijks overleg met minister, kabinet en administratie is een vast agendapunt opgenomen over cijferrapportering. Het cijfermateriaal inzake uitvoering van de beheersovereenkomst wordt voorgelegd en is niet geheim. Het wordt maandelijks ook ter beschikking gesteld aan het eigen adviesstelsel en

het raadgevend comité, om feedback te krijgen over wat belangrijk is voor het management van het VAPH en om te bekijken wat er inzake beleidsondersteuning uit kan worden meegenomen.

Bij de audit zijn twee voorbeelden naar voren geschoven om een gebrek aan ambitie te illustreren. Het Rekenhof heeft er echter aan toegevoegd dat die ambities wel zijn aangescherpt na verloop van tijd, wat evenwel niet blijkt uit de beheersovereenkomst omdat is afgestapt van de oorspronkelijke bedoeling om jaarlijks een addendum aan de beheersovereenkomst toe te voegen, waarin de streefwaarden ook zichtbaar worden aangescherpt. De spreker benadrukt dat dit in de praktijk wel degelijk is gebeurd.

Zoals het Rekenhof ook vaststelt, gaat de ontstaanscontext van de beheersovereenkomst uit van een leerproces en de opbouw van een ervaringscurve voor de agentschappen. Daarom zijn er voor de kernopdrachten duidelijke streefwaarden en normen opgenomen, en zijn die doelstellingen SMART gedefinieerd terwijl dat voor andere niet meteen het geval is. Men wist met zekerheid dat over die kernopdrachten gerapporteerd kon worden op basis van de beschikbare meetsystemen. De zaken die niet SMART gedefinieerd zijn, betroffen niet zelden beleid van de minister dat zich nog in een conceptuele fase bevond. Er moest nog overleg met de sector gepleegd worden, of er was nog geen verder engagement. Welzijn kan bovendien niet terugvallen op spijkerharde economische cijfers. De welzijnssector is eerder onderhevig aan kwalitatieve duiding. Het gezondheidsbeleid is gemakkelijker kwantitatief te onderbouwen. Het is voor een controle-instantie of voor een departement zelf niet eenvoudig om te oordelen of de beheersovereenkomst naar behoren wordt uitgevoerd op basis van inhoudelijke zelfevaluaties en duiding.

In 2006 was het agentschap nog niet in staat om horizontale doelstellingen op te nemen en te concretiseren, of ze zelfs maar SMART te formuleren. Daarom is ervoor geopteerd generieke principes in te voeren. Die onvolkomenheden worden na drie jaar vastgesteld en die aspecten moeten in de volgende generatie van beheersovereenkomsten beter. Het is goed dat er een koppeling wordt gemaakt met de maturiteitsgroei van de organisatie. Uit de validatie-audits van 2010 moet blijken in hoeverre de agentschappen en departementen in staat zijn om kwalitatief over uitvoering te rapporteren en verantwoording af te leggen over de realisatie van de streefdoelen. Het VAPH heeft de ambitie om ter zake goed te scoren.

De aanbeveling over integrale beleidsverantwoording die vooral focust op de samenhang tussen beleidsbrieven, beheersovereenkomst, ondernemingsplan, financiële cyclus en personeelscyclus toont dat het agentschap een groeitraject heeft moeten doormaken. Dat is vooral merkbaar op het niveau van het ondernemingsplan. Er is gebleken dat de geauditeerde entiteiten dat plan niet altijd bespreken of aftoetsen bij de minister. Op het periodieke overleg tussen kabinet en VAPH ligt een of twee keer per jaar het ondernemingsplan voor. Dat is zeker het geval als het geactualiseerd wordt. Er wordt dan om het akkoord van de minister gevraagd. Behalve in verslaggeving van dat overleg is dat echter niet concreet en formeel vast te stellen.

De heer Dany Dewulf erkent dat er nog een lange weg te gaan is. Het college van ambtenaren-generaal binnen de Vlaamse overheid heeft dat punt ter harte genomen. Er zijn teksten opgesteld die nog worden afgetoetst in interkabinettenwerkgroepen en vervolgens aan de Vlaamse Regering worden voorgelegd. Daarin wordt een duidelijk antwoord geformuleerd op de aanbevelingen van het Rekenhof over het verschil in de cycli van beheersovereenkomst, ondernemingsplan, personeelsplanning en financiële cyclus. Het zijn geen los van elkaar staande informatieprocessen, en ze moeten integraal benaderd worden. De nota bevat de uitvoeringsprincipes om daar vanaf 2011 rekening mee te houden op het niveau van begroting, ondernemings- en personeelsplanning. De verwachting is dat de documenten voor het einde van 2010 bij de Vlaamse Regering worden ingediend.

III. BESPREKING

Mevrouw *Mieke Vogels* vindt het positief dat er een analyse is van het Rekenhof. Dat voorkomt dat de beheersovereenkomsten een papieren tijger worden. Ze waren in het kaderdecreet bedoeld om tussen kabinet en minister enerzijds, en de administratie anderzijds een win-winsituatie te creëren. Het ging ook om rechtszekerheid. De administratie is in de mogelijkheid om de wisselende ministers om de tuin te leiden, maar moet tegelijk telkens met andere werkmethodes om leren gaan. Beheersovereenkomsten verduidelijken de wederzijdse verwachtingen.

Het lid stelt vast dat het doel nog lang niet bereikt is. De reactie van de minister-president vindt het lid maar flauw. Ze meent dat de Vlaamse Regering haar geloof in het werken met beheersovereenkomsten moet herbevestigen. Als ze niet langer gelooft in beheersovereenkomsten, moet ze dit instrument afschaffen.

Mevrouw *Mieke Vogels* steunt het principe van de beheersovereenkomsten. Ze is blij te vernemen dat het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin een van de betere leerlingen blijkt.

Het lid wil graag de 70 uit de exhaustieve lijst geselecteerde engagementen aftoetsten aan de beleidsbrief. Dat zou de opmerking van het Rekenhof over de mate waarin beheersovereenkomsten een verlengstuk van de beleidsbrieven en begrotingen zijn, illustreren.

Voorts moet het Vlaams Parlement ook de hand in eigen boezem steken. Als het Vlaams Parlement, in tegenstelling tot alle decretale bepalingen, niet wordt geïnformeerd, is het de verantwoordelijkheid van de parlementsleden om de minister tijdig te bevragen over de stand van zaken voor wat beheersovereenkomsten betreft.

Uit het antwoord op haar schriftelijke vraag over de jaarlijkse zelfevaluatie van de VAPH-beheersovereenkomst, blijkt dat minister Vandeurzen belang hecht aan de zelfevaluatie die in 2008 binnen het agentschap zelf is uitgevoerd. Dat zou het fundament moeten worden voor de nieuwe beheersovereenkomst die ingaat vanaf 1 januari 2011. Mevrouw *Mieke Vogels* vraagt wat ze zich bij die zelfevaluatie moet voorstellen, welke de belangrijkste conclusies waren en hoe die conclusies zijn vertaald naar de nieuwe beheersovereenkomst.

Het lid citeert de heer Dewulf die stelt dat het definiëren van SMART-doelstellingen in de welzijnssector niet evident is. Ze onderschrijft die stelling maar merkt op dat het ook in de gezondheidssector niet zo eenvoudig is als men wil laten uitschijnen voor een sector die ‘evidence-based’ werkt. Een beheersovereenkomst is volgens mevrouw *Mieke Vogels* niet alleen een engagement om op het terrein een aantal indicatoren te verbeteren, zoals ervoor zorgen dat er meer personen met een handicap een oplossing krijgen. Volgens haar moeten er ook indicatoren en doelstellingen zijn voor de organisatie zelf. Ze hoopt de integratie van de CRZ met het PAB als doelstelling wordt opgenomen in de volgende beheersovereenkomst, wat een voorbeeld is van een concrete en SMART-doelstelling.

Mevrouw *Mia De Vits* beschouwt het verslag van het Rekenhof als een zeer constructief instrument. Het verslag gaat niet in op het geleverde werk, maar wel op het instrument. Dat er in de reacties van minister en minister-president sprake is van het leerproces, vindt het lid normaal, omdat dezelfde kritieken ook voor de andere agentschappen terugkeren: onvoldoende specifieke en niet-meetbare organisatiedoelstellingen, de tijdsgebonden formulering, en de relatie tussen begrotingsdoelstellingen en organisatiedoelstellingen.

Mevrouw *Mia De Vits* wil te allen prijze voorkomen dat de beheersovereenkomsten verworden tot tijd- en papierverslindende systemen die niet worden gebruikt voor aansturing, opvolging en verantwoording. Als ze verder ontwikkeld worden, dan zullen volgens haar

een aantal aanpassingen nodig zijn. Ze verwacht ook andere antwoorden dan degene die ze van de minister al heeft.

Het Vlaams Parlement zou veel meer structureel op de hoogte gebracht moeten worden van de activiteiten van de agentschappen en de uitvoering van de beheersovereenkomsten. Om goed te kunnen vergelijken, moet er werk gemaakt worden van de rapporteringsformaten. Integratie van de rapportering, en de verantwoording in de beleidsbrief en de begroting zijn voor mevrouw Mia De Vits noodzakelijk. Die inspanning kan eventueel al worden ingezet met de bespreking van de beleidsbrief. De spreekster wil vernemen of het ondernemingsplan voor 2010 intussen al is goedgekeurd. De beheersovereenkomst 2010 bevat geen normen. De spreekster vraagt of de minister alsnog zal beslissen over normen voor 2010. Het lid verwacht bijkomende stappen van zowel agentschap, minister als departement om bij te sturen in het opstellen van de beheersovereenkomst.

Mevrouw *Vera Van der Borgh*t sluit zich aan bij wat mevrouw Vogels en mevrouw De Vits hebben aangebracht. Voorts vraagt ze om toelichting bij bijlage 1 van het rapport, dat de reactie van het VAPH zou bevatten.

De heer *Dany Dewulf* antwoordt dat bijlage 1 de zelfevaluatie van eind 2008 van het VAPH weergeeft, in een sjabloon van het Rekenhof gegoten. De eigenlijke reactie was ook schriftelijk bezorgd aan het Rekenhof maar is niet in het verslag terug te vinden.

De heer *Ronan Van Diest*, eerste auditeur van het Rekenhof, zegt dat bijlage 1 alle engagementen omvat uit de beheersovereenkomst, alle strategische organisatiedoelstellingen met een beoordeling (uitgedrukt in een aantal sterren). Het VAPH is uitgenodigd daarop te reageren. In een aantal gevallen zijn kleine aanpassingen gesuggereerd, maar doorgaans was er eensgezindheid. Voorts wordt de indicator die in de beheersovereenkomst is gebruikt, beoordeeld op basis van hanteerbaarheid, meetbaarheid en kwaliteit. Het document is een samenvatting in tabelvorm van de beheersovereenkomst. Er is ook een beoordeling van de rapportering zelf.

De heer *Jan Debucquoy* verklaart dat alle audits onderworpen zijn aan een tegensprekelijke procedure. De administratie krijgt ze in eerste instantie en heeft een maand de tijd om te reageren op de feitelijke bevindingen in het rapport. De reactie en opmerkingen worden geïntegreerd in het rapport dat dan wordt doorgestuurd aan de minister. Daarop volgt de rapportering aan het Vlaams Parlement. Het is ook een vorm van kwaliteitscontrole. De minister sluit zich aan bij de initiële reactie van het agentschap op het eerste ontwerp-rapport. Dat behelst doorgaans detailkritiek. Dat wordt niet integraal opgenomen in het rapport, maar indien relevant wel verwerkt.

Mevrouw *Vera Van der Borgh*t herinnert eraan dat beheersovereenkomsten bedoeld waren als beleidsinstrument: door zelfevaluatie moeten de agentschappen bijsturen. Dat blijkt amper gebeurd, al worden maandelijks de cijfers overlopen. De spreekster vraagt hoe het VAPH daarmee in de toekomst zal omgaan, en wat ze zich moet voorstellen bij de maandelijkse overlegmomenten. Blijven die beperkt tot kennisname?

Het lid refereert aan twee belangrijke dossiers binnen het VAPH: de hulpmiddelen en het verder erkennen en subsidiëren van het VGPH. In dat verband koesterde mevrouw Vera Van der Borgh grotere verwachtingen van het VAPH. Ze vraagt zich af hoe het grote aantal doelstellingen vertaald wordt.

Mevrouw *Vera Jans* komt deels tot dezelfde vaststelling als haar collega's en stelt dat ze wel gelooft in het instrument, maar dat de manier van werken nog moet groeien. De beheersovereenkomsten komen nog niet of niet ten volle tegemoet aan hun doel. Die laatste opmerking maakt ze met het oog op de volgende beheersovereenkomsten. Ze verwijst

naar de opmerking van de heer Dewulf dat proactief is rekening gehouden met de kritiek. Ze vraagt nadere duiding.

Mevrouw *Helga Stevens* sluit zich aan bij de andere vraagstellers: ze maakt zich ook zorgen over de volgende beheersovereenkomst en hoe die rekening zal houden met de aanbevelingen van het Rekenhof. Het verbaast haar dat het VAPH beweert dat het moeilijk is om concrete gegevens te meten. Ze meent dat er voldoende gegevens voorhanden zijn en dat er allicht meer met concrete data gewerkt moet worden. Het probleem ligt volgens haar in het ontbreken van een gestructureerde verwerking daarvan binnen het VAPH. Zo haalt ze de wachtlijsten aan die exact gekend zijn, net als de zorg die nodig is. Er zijn urgentiecodes en zorgvragen. Het lijkt haar cruciaal dat er een manier wordt ontwikkeld om al die informatie beter te structureren. Het lid is ervan overtuigd dat de twee wachtlijsten geïntegreerd moeten worden. Dat lijkt haar essentieel voor de goede werking van het VAPH.

In die zin heeft het Rekenhof volgens mevrouw Helga Stevens zeker nuttig werk geleverd. Het is aan alle betrokkenen om te bekijken hoe de werking verbeterd kan worden.

De beheersovereenkomst zou te weinig concreet zijn. Mevrouw Helga Stevens zegt dat Vlaams Parlement, Vlaamse Regering en alle andere betrokkenen naar een oplossing moeten zoeken daarvoor in de nieuwe beheersovereenkomst. Op die manier kan het Vlaams Parlement het beleid ook beter evalueren. Alles blijft vaag, ook al gaat het om veel geld en vooral veel mensen.

De heer *Tom Dehaene* wil weten of het VAPH gelooft in het instrument van de beheersovereenkomst.

In antwoord op de heer Dehaene, zegt de heer *Dany Dewulf* dat het Rekenhof opmerkt dat het VAPH de beheersovereenkomst verregaand integreert in de interne werking via het ondernemingsplan en individuele planningsdocumenten. Dat duidt op een sterk geloof in het instrument als aansturingsmiddel om de interne werking te verbeteren en de efficiëntie te verhogen. In het nieuwe ontwerp van beheersovereenkomst zijn bepaalde aspecten in die zin opgenomen. De ontwerpbeheersovereenkomst is goedgekeurd door de Inspectie van Financiën en moet nog voor begrotingsadvies worden voorgelegd. Het VAPH zal ervoor zorgen dat de beheersovereenkomst geen papieren tijger wordt.

De spreker beaamt dat het ook een instrument is om de wederzijdse verwachtingen van politiek en administratie scherper te stellen. Daarvoor is nog een traject te gaan. Men verstopt zich niet. De heer Dany Dewulf verwijst naar organisaties die de beheersovereenkomst al langer kennen. Hun ervaring leert dat het twee tot drie beheersovereenkomsten vergt vooraleer het als een volwaardig werkinstrument beschouwd kan worden.

De nieuwe ontwerpbeheersovereenkomst bestaat uit twee delen. Een deel over de kernopdrachten en wat daarvoor aan SMART-doelstellingen wordt geformuleerd. Het zijn beheersmatige aspecten die door de beheersovereenkomst bewaakt worden. Het andere deel spitst zich toe op strategische organisatiedoelstellingen die de vertaling zijn van de beleidsdoelstellingen zoals opgenomen in de beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2009-2014 (*Parl. St. VI. Parl. 2009-10, nr. 191/1*). Alle elementen uit Perspectief 2020 zijn er al in geïntegreerd (*Parl. St. VI. Parl. 2009-10, nr. 632/1*).

De leerpunten zijn meegenomen in de nieuwe beheersovereenkomst. Voor wat de integratie van zorgregie en PAB betreft en de vraag naar een tijdsgebonden kader daarvoor, kan de spreker melden dat dit is opgenomen.

De heer Dany Dewulf wijst erop dat de beheersovereenkomst wordt afgesloten voor een periode van vijf jaar waardoor bepaalde zaken vaag blijven. Ten aanzien van het verlangen naar meer concrete engagementen, onder meer over nog verder te ontwikkelen beleidsconcepten uit Perspectief 2020, antwoordt de spreker dat de minister duidelijk stelt daarover eerst een consensus te willen bereiken met de sector van de personen met een handicap. In die zin zal de externe veranderingsmanager een grote rol spelen. Er concrete SMART-engagementen over opnemen, lijkt daarom voorbarig. De spreker is ervan overtuigd dat een en ander geconcretiseerd kan worden in het ondernemingsplan.

De aanbevelingen van het Rekenhof over het rapporteerformaat, worden eveneens ter harte genomen. Het door het Rekenhof aangereikte sjabloon is vergeleken met de STAP-rapportering zoals toegelicht in de visienota over de beheersovereenkomst van 2005 en bekrachtigd door de Vlaamse Regering. Dat sjabloon wordt gevolgd voor de nieuwe generatie van beheersovereenkomsten.

De integratie van beheersovereenkomst, beleidsbrief en begroting is als item expliciet opgenomen in de nota van de ambtenaren-generaal die aan de Vlaamse Regering wordt doorgestuurd. Het zal gebeuren op het niveau van het ondernemingsplan en de personeelsplanning.

Voor het jaar 2010 zijn in de beheersovereenkomst geen normen opgenomen omdat dat in de klassieke opvatting als een overgangsjaar wordt beschouwd. Er wordt een nieuwe regeerperiode ingezet. Dezelfde normen van het jaar ervoor worden dan doorgezet.

De rapportering aan het Vlaams Parlement is niet verlopen zoals voorgeschreven in het kaderdecreet. Er is gewezen op de vrij korte doorlooptijd van de eerste generatie van beheersovereenkomsten. Het VAPH heeft een zelfevaluatie opgemaakt eind 2008. Binnen het beleidsdomein is overeengekomen dat de zelfevaluatie wordt ingediend in het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Dat is gebeurd en het punt werd ook geagendeerd op de beleidsraad. Die heeft beslist om tegen eind 2010 een omvattende rapportering op te stellen over de uitvoering van alle beheersovereenkomsten binnen het beleidsdomein. Het departement zal de nieuwe beheersovereenkomsten aansturen terwijl de agentschappen alle informatie aanleveren.

Om aan te geven dat de aanbevelingen van het Rekenhof meegenomen worden in de nieuwe beheersovereenkomsten, zegt de heer Dany Dewulf dat de minister wil evolveren naar een uniforme en gestandaardiseerde aanlevering van data ten behoeve van de evaluatie. Het departement speelt daarin een rol. In alle beheersovereenkomsten is dat engagement opgenomen. Ook de STAP-rapportering en de toepassing van het sjabloon is een voorbeeld. Het departement evalueert nog of dat ook voor andere entiteiten van toepassing kan zijn.

De verbetering van het interne controleproces past in de validatie-audit die het agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) uitvoert binnen alle entiteiten van de Vlaamse overheid, met het oog op een verdere maturiteit van de organisaties. Er is gevraagd naar beheersmaatregelen, en de mate waarin die worden toegepast, erover wordt gecommuniceerd en of ze gedocumenteerd zijn. Dat stemt technisch overeen met maturiteitsspoor 3: de norm die de Vlaamse Regering voorschrijft voor alle entiteiten. Het VAPH is tevreden over de maturiteitsgroei van het voorbije jaar maar rust niet op zijn lauweren. Er is in de nieuwe beheersovereenkomst een engagement ter zake opgenomen en die omvat opvolging door externe instanties.

De uitvoeringsrapportering moet actiever gebruikt worden in de aansturing, maar daarin zal nog geïnvesteerd moeten worden. Daartegenover staat dat alle rapporten ter beschikking wordt gesteld van het raadgevend comité.

Tom DEHAENE,
voorzitter

Vera JANS,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
CRZ	Centrale Registratie van Zorgvragen
PAB	persoonlijkeassistentiebudget
SMART	specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdsgebonden
STAP	rapporteren over de uitvoering van de strategie (S), de toekomstige verwachtingen (T) en de actieplannen (AP)
VAPH	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VGPH	Vlaams Gebruikersoverleg voor Personen met een Handicap