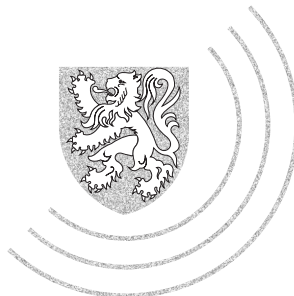


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

1 maart 2004

ONTWERP VAN DECREET

**tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid
Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

2101 (2003-2004)

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

REKENHOF

Advies over het ontwerp van decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechts- persoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap

Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 23 februari 2004

INHOUD

	Blz.
Inleiding	5
1 Juridische aard van de beheersovereenkomst	5
2 Deelneming en filialisering	5
3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement	6
3.1 Informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst	6
3.2 Meerjarige financiële engagementen	7
4 Begroting en rekeningen – controle van het Rekenhof	7
5 Algemeen directeurs	8
6 Ruimere vrijheid tot invullen en organiseren door de Vlaamse regering	9
7 Artikelsgewijze opmerkingen	10
8 Aanbevelingen	11

Inleiding

Op 9 februari 2004 heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof verzocht het ontwerp van decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap te onderzoeken.

Het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap komt in de plaats van het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH), een Vlaamse openbare instelling *sui generis*, opgericht bij decreet van 27 juni 1990⁽¹⁾.

1 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 oprichtingsdecreet evenmin duidelijkheid verschaft over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst. Dit ontwerp bevat immers geen bepalingen over de beheersovereenkomst.

2 Deelneming en filialisering

Artikel 23, eerste lid, 3° en 4°, van het ontwerpdecreet stelt dat het verzelfstandigd agentschap kan beschikken over de volgende ontvangsten:

- 3° inkomsten uit eigen participaties en uit door het agentschap verstrekte leningen aan derden;
- 4° opbrengsten uit de verkoop van eigen participaties.

¹ Decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap.

² Advies van het Rekenhof bij 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 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.

Dit artikel werkt aldus artikel 32 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid verder uit. Het kaderdecreet laat participaties van IVA's met rechtspersoonlijkheid in instellingen, verenigingen en ondernemingen echter maar toe voor zover zij niet met een bevoegdheidsoverdracht gepaard gaan.

In zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 en verwijzend naar de resolutie van 25 juni 1997⁽⁴⁾, heeft het Rekenhof erop aangedrongen dat het toevertrouwen van beleidsuitvoerende taken door een agentschap aan een derde, steeds wordt gemachtigd door de decreetgever (in het oprichtingsdecreet of door middel van een afzonderlijke machtiging).

Het voorliggend ontwerp van oprichtingsdecreet bevat, behalve in artikel 23, eerste lid, 3° en 4°, geen nadere modaliteiten voor de participatie in andere ondernemingen door het IVA met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap. Het Rekenhof acht het aangewezen in het ontwerp van oprichtingsdecreet expliciet de taken op te nemen waarvoor het IVA kan participeren in andere instellingen, verenigingen of ondernemingen, temeer daar het kaderdecreet bestuurlijk beleid het begrip *bevoegdheidsoverdracht* niet eenduidig heeft gedefiniëerd en het IVA zelfstandig kan beoordelen of er sprake is van een bevoegdheidsoverdracht, zonder dat het parlement daarin nog kan tussenkomen.

Opdat de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement over voldoende sturings- en opvolgingsmogelijkheden zouden beschikken ten aanzien van de overheidstaken die een onderneming waarin het IVA participeert uitvoert, dringt het Rekenhof erop aan er in het ontwerp van oprichtingsdecreet in te voorzien dat deze taken integraal deel uitmaken van de beheersovereenkomst met het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.

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.

⁴ Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen, Vlaams Parlement, Stuk 644 (1996-1997), Nr. 1, 23 april 1997, aanbeveling 5.2.

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid regelt in algemene termen de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst, bijvoorbeeld door te voorzien in een minstens jaarlijks uitvoeringsrapport.

Het voorliggend ontwerp van oprichtingsdecreet legt geen nadere rapporteringsmodaliteiten vast, bijvoorbeeld voor de frequentie en de inhoud van de uitvoeringsrapporten. De Vlaamse regering kan de nadere modaliteiten vastleggen in een besluit ter uitvoering van artikel 9, §2, en artikel 10, §4, van het kaderdecreet of in de beheersovereenkomst zelf.

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 voorliggend 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.

3.2 Meerjarige financiële engagements

Wil de Vlaamse regering in de beheersovereenkomst financiële engagements 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 engagements 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 oprichtingsdecreet in te schrijven.

4 Begroting en rekeningen - controle van het Rekenhof

Sommige bepalingen in het ontwerp van oprichtingsdecreet verwijzen naar het comptabiliteitsdecreet⁵), dat zich echter nog in de ontwerpfase bevindt. Het is niet aangewezen in het ontwerp van oprichtingsdecreet 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 om in het ontwerp van oprichtingsdecreet al te voorzien in een reservefonds overeenkomstig het nog niet goedgekeurde comptabiliteitsdecreet.

In afwachting van de goedkeuring en inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet, moet het oprichtingsdecreet een overgangsregeling bepa-

⁵ Decreet houdende de regeling van de begroting en de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof.

len voor de begroting en de rekeningen van het agentschap, alsook voor de controle van het Rekenhof⁽⁶⁾.

Die overgangsregeling zou ook kunnen voorzien in een voorzetting van de bestaande decretale regeling voor reserves.

5 Algemeen directeurs

Artikel 30 van het ontwerpdecreet voorziet er bij wege van overgangsregeling in dat de eerste *algemeen directeur(s)* van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (adjuncten van het *hoofd van het agentschap*) de huidige titularissen van de rang A2L van het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap worden⁽⁷⁾. Dit betekent in concreto dat het decreet vastlegt dat de twee huidige adjunct-administrateurs-generaal van het VFSIPH ook in het nieuwe agentschap de functie van adjunct-leidend ambtenaar krijgen⁽⁸⁾.

Deze regeling wijkt af van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, dat zelf maar in één algemeen directeur voor een IVA voorziet (artikel 6, §3). Bovendien bevat het kaderdecreet zelf een uitgewerkte overgangsregeling voor de aanwijzing van de leidend ambtenaren bij de implementatie van de nieuwe organisatiestructuur. Met toepassing van zijn artikel 39, §2 en §3, dient *de eerste bezetting* van de leidende functies van het agentschap (management- en projectleiderfuncties van N-niveau en de functie van algemeen directeur) immers te gebeuren middels een herplaatsing door de Vlaamse regering⁽⁹⁾. De Vlaamse regering dient volgens dit artikel de functie van algemeen directeur bij de eerste bezetting dus in te vullen middels een herplaatsing van de leidinggevenden die een graad bekleedden van rang A2L.

⁶ Artikel 28, 3° van het ontwerp van oprichtingsdecreet heft het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap op, en dus ook de bepalingen inzake begroting, rekeningen en controle door het Rekenhof die in dat decreet zijn opgenomen. Mede daardoor is er vanaf de inwerkingtreding van het oprichtingsdecreet tot aan de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet geen duidelijke regeling voor het agentschap met betrekking tot begroting, rekeningen en controle door het Rekenhof.

⁷ Deze bepaling werd pas ingevoerd bij beslissing van de Vlaamse regering van 12 december 2003 en is niet voor advies voorgelegd aan de bijzondere commissarissen.

⁸ Met dien verstande dat het over een uitdovende functie gaat (tot op het ogenblik van de aanstelling van de huidige titularissen in een andere functie of bij het verlaten van de instelling).

⁹ Artikel 40 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid bevat een uitgewerkte regeling voor de huidige leidend ambtenaren die naar aanleiding van de eerste bezetting geen functie in de nieuwe organisatiestructuur bekomen.

Uit de voorgelegde stukken kan het Rekenhof niet afleiden hoe die afwijking kan worden verantwoord.

6 Ruimere vrijheid tot invullen en organiseren door de Vlaamse regering

Het voorliggend ontwerp van oprichtingsdecreet biedt de Vlaamse regering in het algemeen een veel ruimere invul- en organisatievrijheid dan het oprichtingsdecreet van het huidige VFSIPH. Het oprichtingsdecreet van 27 juni 1990 bepaalt immers:

- een minimale opsomming die de Vlaamse regering dient te respecteren bij het opstellen van de algemene erkenningsvoorwaarden voor voorzieningen (artikel 47);
- de regels voor de indiening en behandeling van een aanvraag tot inschrijving en het verkrijgen van ondersteuning voor een persoon met een handicap (artikel 40 en volgende);
- de verplichte uitwerking door de Vlaamse regering van een programmatie voor de voorzieningen (artikel 50);
- de verplichting voor de Vlaamse regering, met het oog op de realisatie van zorg op maat, de voorzieningen te subsidiëren op basis van modules van zorgfuncties, die rekening houden met de zorgbehoefte en de zorgzwaarte van de personen met een handicap (artikel 53);
- de mogelijkheid dat het VFSIPH persoonlijke-assistentiebudgetten en persoonsgebonden budgetten ten laste neemt (Hoofdstuk VII-*bis*).

Aan een aantal van deze bepalingen heeft de Vlaamse regering op dit ogenblik nog geen uitvoering gegeven. Al deze decretale verplichtingen, beperkingen of mogelijkheden zullen in de toekomst wegvallen. Het Vlaams Parlement zal bijgevolg geen invloed meer hebben op het beleid van de Vlaamse regering ten aanzien van deze aspecten.

7 Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 3

Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp van oprichtingsdecreet 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 beleid¹⁰, vloeit voort dat de Vlaamse regering ook kan bepalen tot welk homogeen beleidsdomein het Agentschap behoort. Het tweede lid van artikel 3 van het ontwerp van oprichtingsdecreet kan dan ook worden geschrapt.

Het laatste lid van artikel 3 van het ontwerp van oprichtingsdecreet kan ook wegvallen, aangezien de oprichting van een IVA met rechtspersoonlijkheid met zich brengt dat de bepalingen van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van toepassing zijn op het agentschap.

Artikel 15

Artikel 15, §2, van het ontwerpdecreet bepaalt: *De rechtsvordering tot terugbetaling van ten onrechte uitgekeerde tegemoetkomingen verjaart twee jaar na het einde van de maand waarin de tegemoetkoming werd betaald, ongeacht of ze rechtstreeks aan de persoon met een handicap dan wel via een derde of via een voorziening werd uitgekeerd.* Uit de memorie van toelichting blijkt expliciet dat uitgekeerde tegemoetkomingen zowel aan voorzieningen als aan derden en aan personen met een handicap¹¹ worden bedoeld.

Het Rekenhof vraagt zich af of bij de inlassing van deze bepaling rekening werd gehouden met de actuele situatie in de residentiële sector bij het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap. Op dit ogenblik vinden de afrekeningen van de dagprijs regelmatig pas vier jaar na de uitbetaling van de overeenstemmende voorschotten aan de voorzieningen plaats. De mogelijkheid bestaat bijgevolg dat voorzieningen die een teveel aan voorschotten hebben ontvangen, zich bij de kennisname van de voor hen nadelige afrekeningen gaan beroepen op de verjaringstermijn van twee jaar. Zo de Vlaamse regering niet de bedoeling zou hebben de termijn inzake de afrekeningen onmiddellijk en met zekerheid te beperken tot minder dan twee jaar, is een heroverweging van deze bepaling ten aanzien van voorzieningen aangewezen.

¹⁰ Ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, Memorie van Toelichting, Vlaams Parlement, Stuk 1613 (2002-2003) – Nr. 1, p. 19.

¹¹ Memorie van toelichting, commentaar bij artikel 15, §2, van het ontwerpdecreet.

Artikel 22

Artikel 22 van het ontwerpdecreet vermeldt niet dat het lidmaatschap van het raadgevend comité onverenigbaar is met de hoedanigheid van personeelslid van het agentschap. Voor andere agentschappen (zoals *Kind en Gezin*) is wel in die onverenigbaarheid voorzien om *belangenvermenging en rolverwarring te voorkomen*⁽¹²⁾.

Een uiteenlopende visie op de samenstelling van de raadgevende comités voor verschillende agentschappen kan het beste worden vermeden, of minstens toegelicht in de memorie van toelichting.

8 Aanbevelingen

Het is aangewezen dat het ontwerp van oprichtingsdecreet:

- duidelijkheid verschaft over de juridische aard van de beheersovereenkomst;
- opneemt dat gefilialiseerde overheidstaken deel moeten uitmaken van de beheersovereenkomst met het agentschap;
- garanties inschrijft en modaliteiten bepaalt voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst;
- bepaalt dat de Vlaamse regering vóór het sluiten van de beheersovereenkomst het bedrag of de berekeningswijze van de financiële engagementen die zij ten aanzien van het agentschap wil aangaan voor machtiging aan het Vlaams Parlement moet voorleggen;
- alle verwijzingen naar het ontwerp van comptabiliteitsdecreet weglaat, in een overgangsmaatregel voorziet voor de controle van het Rekenhof en voor de begroting en rekeningen van het agentschap.

Ten slotte kan artikel 30 het beste worden geschrapt.

¹² Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin, commentaar bij artikel 19, p. 11.