

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 oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap
"Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding"**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

2206 (2003-2004)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

REKENHOF

**Advies over het ontwerp van
decreet tot oprichting van het publiek-
rechtelijk vormgegeven extern
verzelfstandigd agentschap Vlaamse
Dienst voor Arbeidsbemiddeling en
Beroepsopleiding**

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

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

INHOUD

Inleiding.....	5
1 Keuze voor een eenheidsstructuur	5
2 ESF-agentschap	6
3 Juridische aard van de beheersovereenkomst	6
4 Deelnemingen en filialisering	7
5 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement.....	8
5.1 Informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst ...	8
5.2 Meerjarige financiële engagements	9
6 Bestuur en werking	9
6.1 Delegatiebevoegdheid van de gedelegeerd bestuurder in personeelszaken.....	9
6.2 Responsabilisering van de raad van bestuur	10
7 Lokale werkwinkels	10
8 Lacune door de opheffing van bestaande regelgeving	12
9 Artikelsgewijze opmerkingen	12
10 Aanbevelingen	13

Inleiding

Op 8 maart 2004 heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof verzocht het ontwerp van decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding* te onderzoeken.

Het ontwerpdecreet strekt tot de oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), als rechtsopvolger van de huidige openbare instelling Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, opgericht bij decreet van 20 maart 1984.

1 Keuze voor een eenheidsstructuur

Het ontwerp van oprichtingsdecreet verandert voor de VDAB weinig. De instelling wordt van een Vlaamse openbare instelling (VOI) van categorie B nu een publiekrechtelijk vormgegeven EVA en het voorliggende ontwerpdecreet vervangt de oprichtings- en uitbreidingsdecreten van 20 maart 1984, maar de taken, werking en dergelijke meer wijzigen in feite niet. Er is enkel een uitbreiding van de taken door de overheveling van het werkgelegenheidsbeleid voor personen met een handicap naar het beleidsdomein Economie, Werkgelegenheid en Toerisme (EWT).

Het voorliggende ontwerpdecreet strookt echter niet met vroegere beslissingen die de VDAB grondig wilden hervormen en opdelen. Lange tijd werd gewerkt aan een gefaseerde hervorming:

- Fase 1: afsplitsing van de commerciële activiteiten door de oprichting van de NV T-groep en NV VSO Werkholding.
- Fase 2: oprichting van een arbeidsmarktbanksys-systeem in de vorm van een publiek private samenwerking.
- Fase 3: opsplitsing van de VDAB in een regie- en actoragentschap.

Uiteindelijk wordt alleen de overdracht van de commerciële activiteiten naar de NV T-Groep gerealiseerd. Het voorliggende oprichtingsdecreet verlaat volledig de ideeën om een arbeidsmarktbanksys-systeem op te richten onder de naam *Jobsys, coöperatieve vennootschap van privaatrecht*, en de opdeling in een regie- en actoragentschap.

De oprichting van een regieagentschap en een actoragentschap, nochtans aanvaard tijdens de bespreking van het voorliggende ontwerpdecreet door alle adviesorganen, inclusief de interkabinettenwerkgroep van 3 februari 2004, vindt dus geen doorgang. Alle adviezen verwijzen

naar de VESOC-standpunten, de beslissing van de Vlaamse regering van 14 december 2001⁽¹⁾ en de beslissing van 8 november 2002⁽²⁾. In concreto stellen deze beslissingen dat de VDAB, het VIZO en het VFSIPH, wat het luik werkgelegenheid van gehandicapten betreft, worden samengevoegd en vervolgens opgedeeld in een Regieagentschap *Arbeidsmarkt en Professionele Vorming* en twee actoragentschappen, met name *VDAB Training en Opleiding* (VDAB T&O) en *Vlaams Instituut tot Vorming Ondernemerschap* (VIVO). Elk van deze drie agentschappen zou worden gecategoriseerd als een publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

Het ontwerpdecreet dat voor VDAB een eenheidsstructuur behoudt, is dus niet in overeenstemming met de akkoorden en beslissingen en wordt duidelijk niet gedragen door de diverse adviesorganen.

2 ESF-agentschap

De VDAB heeft samen met de Vlaamse regering de vzw *ESF-agentschap*⁽³⁾ opgericht. Artikel 4 van de statuten van deze vzw stelt dat de vereniging wordt opgericht in afwachting van de afronding van de implementatie van het Beter Bestuurlijk Beleid en de hervorming van de VDAB. Nu blijkt echter dat de vzw ESF-agentschap volledig buiten de invulling van het beleidsdomein EWT wordt gehouden.

Het Rekenhof beveelt aan het agentschap, dat specifiek is opgericht met een tijdelijk karakter in afwachting van de bestuurlijke hervormingen en dat ook nog ettelijke jaren zal blijven bestaan, onder het toepassingsgebied van het kaderdecreet bestuurlijk beleid te brengen.

3 Juridische aard van de beheersovereenkomst

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen van 14 mei 2002⁽⁴⁾ en 24 juni 2003⁽⁵⁾ aangedrongen op duidelijkheid over het juridisch karakter van

¹ Deze beslissing keurde de sectorale invulling van het beleidsdomein EWT principieel goed.

² Inzake de categorisering van de agentschappen.

³ ESF staat voor Europees Sociaal Fonds.

⁴ 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.

⁵ 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.

de beheersovereenkomst. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid op zich is op dat vlak onvoldoende duidelijk.

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

4 Deelnemingen en filialisering

Artikel 4bis van het decreet van 20 maart 1984 houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling voorzag uitdrukkelijk in de mogelijkheid van participatie.

Artikel 25 van het ontwerp van oprichtingsdecreet heft het decreet van 20 maart 1984 op. Daardoor moet de VDAB nu enerzijds voor participaties (deels) terugvallen op het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Anderzijds rekent artikel 12, §2, 5° van het ontwerpdecreet tot de voorbehouden bevoegdheden van de raad van bestuur: *het beslissen over de deelname van de VDAB aan de oprichting van of de deelname in, evenals het bestuur of de leiding en de financiering van publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen*, en voorziet artikel 23 van het ontwerpdecreet in de volgende ontvangsten van het agentschap: *(7°) inkomsten uit eigen participaties en uit door het agentschap verstrekte leningen aan derden en (8°) opbrengsten uit de verkoop van eigen participaties*.

Ter uitvoering van artikel 12 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid moet de Vlaamse regering voorafgaand een machtiging verlenen voor de overdracht door het EVA van beleidsuitvoerende taken aan ondernemingen waarin het participeert of die het heeft opgericht.

In zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 en verwijzend naar de resolutie van 25 juni 1997⁶), heeft het Rekenhof erop aangedrongen dat het toevertrouwen van beleidsuitvoerende taken door een agentschap aan een derde, steeds wordt gemachtigd door de decreetgever.

Het voorliggende ontwerp van decreet stelt geen voorwaarden voor de participaties. Het Rekenhof acht het aangewezen de overheidstaken die de EVA kan filialisieren, expliciet op te nemen in het ontwerp van oprichtingsdecreet of door middel van een afzonderlijke decretale machtiging een overdracht van deze taken toe te staan.

Opdat de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement over voldoende sturings- en opvolgingsmogelijkheden zouden beschikken ten aanzien

⁶ 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.

van de gefilialiseerde overheidstaken, 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 agentschap VDAB.

5 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement

5.1 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 moet het ontwerpdecreet voldoende garanties inbouwen voor een tijdige, volledige en betrouwbare rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst.

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid regelt in algemene termen de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst. Zo voorziet het in een minstens jaarlijks uitvoeringsrapport.

Afgezien van de loutere opname van het principe in artikel 12, §2, 6°, legt het voorliggende ontwerpdecreet geen nadere rapporteringsmodaliteiten vast⁷), bijvoorbeeld voor de frequentie en inhoud van de uitvoeringsrapporten. De Vlaamse regering kan nadere modaliteiten voor de vorm, inhoud en opvolging van de beheersovereenkomst vastleggen in een besluit ter uitvoering van artikel 15, §2, van het kaderdecreet of in de beheersovereenkomst zelf.

In de mate dat het Vlaams Parlement de garantie wil inbouwen dat het steeds over gepaste, actuele en betrouwbare informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst beschikt, is het echter aangewezen deze modaliteiten op te nemen in het voorliggende ontwerpdecreet. Het Rekenhof wijst in dit verband bijvoorbeeld op het belang van een certificering van de uitvoeringsinformatie van de beheersovereenkomst door een onafhankelijke instantie.

⁷ De memorie van toelichting verwijst bij de motivering van de verzelfstandiging (punt 11) naar de diverse vormen van rapportering die momenteel in de huidige beheersovereenkomst zijn opgenomen: een interne VDAB-evaluatie, een evaluatieverslag van de gemeenschapscommissarissen, een auditrapport van de entiteit Interne Audit en een beleidsmatig toetsingsrapport van de Administratie Werkgelegenheid. Deze rapportering is momenteel volgens de beheersovereenkomst opgelegd, maar kan uiteraard worden gewijzigd in een volgende beheersovereenkomst. Het ontwerp van oprichtingsdecreet voorziet niet in specifieke bepalingen over de rapportering en de controle daarop.

5.2 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 de begroting van de Vlaamse Gemeenschap immers gedurende meer jaren beïnvloeden. Zonder voorafgaande machtiging miskennen zij de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement. Het is aangewezen dit principe in het ontwerpdecreet in te schrijven.

6 Bestuur en werking

6.1 Delegatiebevoegdheid van de gedelegeerd bestuurder in personeelszaken

Het dagelijks bestuur van de VDAB zal worden waargenomen door de gedelegeerd bestuurder. Artikel 15 van het ontwerpdecreet bevat een minimumomschrijving van de inhoud van dit dagelijks bestuur, waaronder het personeelsbeleid. Artikel 15, §4, bepaalt vervolgens dat de gedelegeerd bestuurder, onder zijn verantwoordelijkheid een of meer specifieke bevoegdheden kan delegeren aan een of meer *personeelsleden* van de VDAB.

Deze ruime delegatiebevoegdheid kan tegenstrijdigheden veroorzaken met het toekomstige raamstatuut⁸). Zo is het denkbaar dat de rechtspositieregeling bepaalde bevoegdheden in personeelszaken exclusief zal toekennen aan de leidend ambtenaar van een agentschap zonder de mogelijkheid van delegatie (of subdelegatie). Ook is het mogelijk dat de delegatie wordt beperkt tot een of meer specifiek aangeduide functies of graden (bijvoorbeeld de afdelingshoofden), zonder dat *alle* personeelsleden ervoor in aanmerking komen.

Aangezien het raamstatuut een besluit van de Vlaamse regering zal zijn en het voorliggende ontwerp voor een decretale rechtsgrond zorgt, zou artikel 15, §4, van het ontwerpdecreet kunnen zorgen voor afwijkingen op de eenvormig bedoelde rechtspositieregeling van het personeel.

Het Rekenhof beveelt daarom aan artikel 15, §4, te redigeren als volgt: §4. *Onverminderd de rechtspositieregeling van het personeel, mag de gedelegeerd bestuurder onder zijn verantwoordelijkheid een of meer*

⁸ Het raamstatuut is een toekomstig besluit van de Vlaamse regering dat de rechtspositie zal regelen van de personeelsleden van de departementen, MOD's, IVA's, publiekrechtelijke EVA's en het secretariaatspersoneel van de strategische adviesraden, met uitzondering van het personeel van de VRT, de VVM-De Lijn, de Vlopera en het VITO.

specifieke bevoegdheden, met inbegrip van die bedoeld in de derde paragraaf, delegeren aan een of meer personeelsleden van VDAB.

6.2 Responsabilisering van de raad van bestuur

De modaliteiten van aanstelling en ontslag van de leden van de raad van bestuur van het EVA zijn niet verzoenbaar met het responsabiliseringsprincipe vervat in het kaderdecreet bestuurlijk beleid. De regeling waarin het ontwerpdecreet voorziet, kan de politieke verantwoordelijkheid van de bevoegde minister in het gedrang brengen.

Gelet op de politieke eindverantwoordelijkheid van de minister voor de uitvoering van het overheidsbeleid, moet hij over voldoende sturings-, opvolgings- en interventiemogelijkheden beschikken ten aanzien van het EVA dat belast is met de uitvoering van de overheidstaken. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid draagt daarom de regering op de taken van het EVA te concretiseren in de beheersovereenkomst. De raad van bestuur van het EVA is verantwoordelijk voor de goede uitvoering ervan en beschikt daartoe over de nodige beslissingsmacht. Het kaderdecreet bepaalt voorts dat de raad van bestuur – minstens jaarlijks – verantwoording aflegt aan de Vlaamse regering.

Als het agentschap bij de uitvoering in gebreke blijft, moet de politiek verantwoordelijke minister kunnen ingrijpen. Aangezien het kaderdecreet niet meer voorziet in een rechtstreeks ingrijpen in de besluitvorming van het agentschap door een regeringscommissaris, beperken de interventiemogelijkheden zich tot financiële sancties van het agentschap (bv. een dotatievermindering) of sancties van de leden van de raad van bestuur (bv. ontslag).

De regeling in het ontwerpdecreet holt de aanspreekbaarheid van de leden van de raad van bestuur voor de verantwoordelijke minister echter nagenoeg volledig uit. De leden van de raad van bestuur worden aangesteld door de Vlaamse regering. Behoudens de voorzitter en de gedelegeerd bestuurder geschiedt dit op voordracht van respectievelijk de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties. De Vlaamse regering kan de leden van de raad van bestuur *slechts ontslaan op verzoek van de representatieve organisaties* op wier voordracht het betrokken lid is aangesteld. De Vlaamse regering kan *enkel* de voorzitter en de gedelegeerd bestuurder te allen tijde op eigen initiatief ontslaan. Die hebben echter geen stemrecht in het beslissingsorgaan van het agentschap (de raad van bestuur).

7 Lokale werkwinkels

De artikelen 20 tot 22 van het ontwerpdecreet geven een decretale grondslag aan de lokale werkwinkels. Voor de oprichting en werking van de lokale werkwinkels was echter in 2003 een specifiek voorontwerp van decreet in de maak. Dit voorliggende ontwerpdecreet doorkruist echter

het voorontwerp. Het vult de bepalingen voor de werkwinkels echter maar minimalistisch in. In vergelijking met het oorspronkelijke, specifieke voorontwerp, werkt het een aantal bepalingen over de structuren, erkenning en subsidiëring van de werkwinkels, het personeel en het toezicht, minder volledig uit.

Het ontwerpdecreet bepaalt in artikel 20, §4, dat de VDAB een samenwerkingsovereenkomst sluit met de medeoprichtende steden of gemeenten. Van een volwaardige lokale werkwinkel kan echter maar sprake zijn als ook het OCMW, de arbeidstrajectbegeleiding (ATB) en de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's) erbij worden betrokken.

Artikel 20, §4, bepaalt verder dat de samenwerkingsovereenkomst nadere regelen kan bepalen voor de aanduiding van de rechtsvorm van een werkwinkel, die een vzw dient te zijn of een feitelijke vereniging, en het personeel van de werkwinkel. Het is onduidelijk wat deze bepaling bedoelt. Is het de bedoeling dat de VDAB eigen personeel ter beschikking stelt van een dergelijke vzw of feitelijke vereniging, dan rijst de vraag of dat niet de wet van 24 juli 1987 miskent⁹), die voorziet in een principieel verbod op terbeschikkingstelling van personeel aan een andere werkgever als dit gepaard gaat met een gezagsoverdracht.

De samenwerkingsovereenkomst moet ook de oprichting van een Forum Lokaal Werkgelegenheidsbeleid regelen. Artikel 20, §5, omschrijft de taak en samenstelling van dit forum. Het formuleert de taken echter uiterst beperkt en algemeen. Over de bevoegdheden die het forum krijgt, haar werking en haar relatie met RESOC/SERR bepaalt het ontwerpdecreet niets.

De artikelen 20 tot en met 22 voorzien niet in een rapportering over de werking van de werkwinkel, noch in de opvolging van de inzet van de middelen in de lokale werkwinkel.

Het Rekenhof beveelt aan meer duidelijkheid te scheppen in de betrokkenheid van het OCMW en de andere lokale partners, het statuut van het personeel, de taken en werking van het forum, de subsidiëring van de werkwinkel, de opvolging van de werking en de middelen van de werkwinkel.

⁹ Wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers.

8 Lacune door de opheffing van bestaande regelgeving

Het Rekenhof deelt de bezorgdheid van de SERV⁽¹⁰⁾ bij de opheffingsbepalingen in het ontwerp van decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH). Zij heffen de bestaande regelgeving op terwijl er nog geen nieuwe voorhanden is. Blijkbaar heeft de Vlaamse regering niet de bedoeling *operationele* regelgeving op te nemen in het ontwerp van oprichtingsdecreet, dat zij als een louter *bestuurlijk* decreet beschouwt.

Hoewel organieke en operationele bepalingen in onderscheiden decreten kunnen worden opgenomen, beveelt het Rekenhof aan om aansluitend te voorzien in de vervanging van de opgeheven regelgeving, zodat er geen lacune ontstaat.

9 Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 3

Artikel 3, §2, van het ontwerpdecreet 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 beleid⁽¹¹⁾, vloeit voort dat de Vlaamse regering ook kan bepalen tot welk homogeen beleidsdomein het agentschap behoort. Artikel 3, §2, van het ontwerpdecreet kan dan ook worden geschrapt.

Het laatste lid van artikel 3, §1, van het ontwerp van oprichtingsdecreet kan ook wegvallen, aangezien de oprichting als een publiekrechtelijke vormgegeven EVA met zich brengt dat de bepalingen van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van toepassing zijn op het agentschap.

Artikel 20

De activiteiten van werkwinkels (zoals omschreven in artikel 2, 6° van het ontwerpdecreet) moeten worden mee opgenomen in de beheersovereenkomst tussen het agentschap VDAB en de Vlaamse regering⁽¹²⁾.

¹⁰ Zie het advies van de SERV van 16 februari 2004 over het ontwerp van decreet tot oprichting van de VDAB, punt 5, p. 16-17.

¹¹ Ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, memorie van toelichting, Vlaams Parlement, Stuk 1612 (2002-2003) – Nr. 1, p. 19.

¹² Zonder afbreuk te doen aan wat is gesteld bij de artikelen 20, 21 en 22 in het advies van de Raad van State nr. 36.660/1, inzonderheid op p. 7.

10 Aanbevelingen

Het Rekenhof stelt vast dat met de eenheidsstructuur wordt afgestapt van eerder gemaakte keuzes. Voorts moet de vzw ESF-agentschap worden gebracht onder het toepassingsgebied van het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

Verder is het aangewezen dat het ontwerpdecreet:

- 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 engagements die zij ten aanzien van het agentschap wil aangaan voor machtiging aan het Vlaams Parlement moet voorleggen;
- artikel 15, §4, herformuleert, rekening houdend met de (toekomstige) rechtspositieregeling;
- alle leden van de raad van bestuur responsabiliseert.

Ten slotte moet de regeling voor de lokale werkwinkels worden herwerkt en moet er worden voorzien in de vervanging van de opgeheven regelgeving.