

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
Kind en Gezin**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

2103 (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 rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin

Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement

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

INHOUD

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 engagements	7
4 Begroting en rekeningen - controle van het Rekenhof.....	7
5 Toekomstig algemeen directeur.....	8
6 Artikelsgewijze opmerkingen	9
6.1 Oprichtingsdecreet	9
6.2 Memorie van toelichting.....	10
7 Aanbevelingen	10

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 Kind en Gezin te onderzoeken.

1 Juridische aard van de beheersovereenkomst

Het Rekenhof heeft in zijn adviezen van 14 mei 2002⁽¹⁾ en 24 juni 2003⁽²⁾ 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.

2 Deelneming en filialisering

Artikel 20, eerste lid, 3° en 4°, van het ontwerpdecreet stelt dat het 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.

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.

¹ 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.

² 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.

In zijn adviezen van 14 mei 2002 en 24 juni 2003 en verwijzend naar de resolutie van 25 juni 1997³), 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 wat is opgenomen in artikel 20, eerste lid, 3° en 4°, geen nadere modaliteiten voor de participatie in andere ondernemingen door het IVA met rechts-persoonlijkheid Kind en Gezin. Het Rekenhof acht het aangewezen in het ontwerp van oprichtingsdecreet expliciet de taken op te nemen waarvoor het IVA kan participeren in andere ondernemingen of verenigingen, temeer daar het kaderdecreet bestuurlijk beleid het begrip *bevoegdheidsoverdracht* niet eenduidig heeft gedefinieerd en het IVA zelfstandig kan beoordelen of er sprake is van een bevoegdheidsoverdracht, zonder dat het Vlaams 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 Kind en Gezin.

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 moet het ontwerp van oprichtingsdecreet 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.

Het ontwerp van decreet legt geen nadere rapporteringmodaliteiten vast, bijvoorbeeld voor de frequentie en de inhoud van de uitvoeringsrapporten. De Vlaamse regering kan de nadere modaliteiten vastleggen in een

³ 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.

besluit ter uitvoering van artikelen 9, §2, en 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 gepaste, actuele en betrouwbare informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst beschikt, is het aangewezen dergelijke 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 engagementen

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

4 Begroting en rekeningen - controle van het Rekenhof

Sommige bepalingen in het ontwerp van oprichtingsdecreet verwijzen naar het comptabiliteitsdecreet⁴), 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 in een overgangsregeling

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

voorzien voor de begroting en de rekeningen van het agentschap, alsook voor de controle van het Rekenhof⁽⁵⁾.

Die overgangsregeling zou ook kunnen voorzien in een voortzetting van de bestaande decretale regeling voor een reservefonds.

5 Toekomstig algemeen directeur

Artikel 28 van het ontwerpdecreet voorziet er bij wege van overgangsregeling in dat de eerste algemeen directeur van het toekomstige agentschap Kind en Gezin (adjunct van het hoofd van het agentschap) de huidige titularis van de rang A2L van de VOI Kind en Gezin wordt⁽⁶⁾. Dit betekent in concreto dat het decreet vastlegt dat de huidige adjunct-administrateur-generaal van Kind en Gezin ook in het nieuwe agentschap de functie van adjunct-leidend ambtenaar krijgt⁽⁷⁾.

Deze regeling wijkt af van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, dat zelf in een uitgewerkte overgangsregeling voorziet voor de aanwijzing van de leidend ambtenaren bij de implementatie van de nieuwe organisatiestructuur. Met toepassing van artikel 39, §2 en §3, van het kaderdecreet dient de eerste bezetting van de leidende functies van Kind en Gezin (management- en projectleiderfuncties van N-niveau en de functie van algemeen directeur) immers te geschieden middels een herplaatsing door de Vlaamse regering⁽⁸⁾. 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 leidinggeven- den die een graad bekleedden van rang A2L.

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

⁵ Artikel 26, 1°, van het ontwerp van oprichtingsdecreet heft het decreet van 29 mei 1984 houdende de oprichting van de instelling Kind en Gezin op, dat deze instelling 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 oprichtingsdecreet tot aan de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet geen duidelijke regeling voor het agentschap m.b.t. begroting, rekeningen en controle door het Rekenhof.

⁶ Deze bepaling werd pas ingevoerd bij beslissing van de Vlaamse regering van 12 december 2003 - blijkbaar na een opmerking van de raad van bestuur van Kind en Gezin ter zake - en is niet voor advies voorgelegd aan de bijzonder commissarissen.

⁷ Met dien verstande dat het over een uitdovende functie gaat (tot op het ogenblik van de aanstelling van de huidige titularis in een andere functie of bij het verlaten van de instelling).

⁸ Artikel 40 van het kaderdecreet bevat een uitgewerkte regeling voor de huidige leidend ambtenaren die n.a.v. de eerste bezetting geen functie in de nieuwe organisatiestructuur bekomen.

6 Artikelsgewijze opmerkingen

6.1 Oprichtingsdecreet

Artikel 2, 6°

Artikel 2, 6°, definieert voorzieningen als: *elke organisatievorm die de ondersteuning organiseert en/of verleent*. Het is daarbij onduidelijk waarnaar het begrip *ondersteuning* verwijst.

Artikel 3, tweede lid

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 beleid⁹), 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 6, §1, 4°

Artikel 6, §1, 4°, vermeldt de taak: *de programmatie op lokaal en regionaal vlak en op het vlak van de Vlaamse Gemeenschap inzake de regie van de kinderopvang*. Deze taak lijkt eerder een *beleidsbepalende* taak. Een dergelijke taak wordt bij voorkeur niet autonoom aan het agentschap overgedragen.

Artikelen 26, 2°, en 27

In de artikelen 26, 2°, en 27 moet staan: *het artikel 30 van het decreet van 22 november 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1995*.

⁹ Ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, Memorie van Toelichting, Vlaams Parlement, Stuk 1613 (2002-2003) – Nr. 1, p. 19.

6.2 Memorie van toelichting

Artikel 19

De memorie van toelichting bij artikel 19 (over de oprichting van een raadgevend comité) verwijst per vergissing naar de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.

7 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 engagements 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 modaliteiten bepaalt voor de begroting en rekeningen van het agentschap, de controle van het Rekenhof en het vigerend reservefonds;
- artikel 28 niet meer opneemt;
- in de redactie van zijn artikelen terminologische correcties aanbrengt en inhoudelijke inconsistenties elimineert.

Ten slotte is het aangewezen de memorie van toelichting in overeenstemming met het decreet te brengen.