

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 “Fonds Bijzondere Jeugdbijstand”
tot het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid “Fonds Jongerenwelzijn”
en tot wijziging van de decreten inzake bijzondere jeugdbijstand,
gecoördineerd op 4 april 1990**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

2192 (2003-2004)

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

REKENHOF

Advies over het ontwerp van decreet tot omvorming van het Fonds Bijzondere Jeugdbijstand tot het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Fonds Jongerenwelzijn en tot wijziging van de decreten inzake bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990

**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 van verzelfstandiging	5
2 Juridische aard van de beheersovereenkomst	6
3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement.....	6
4 Begroting en rekeningen - controle van het Rekenhof.....	7
5 Reservefonds.....	7
6 Artikelsgewijze opmerkingen	9
7 Aanbevelingen	9

Inleiding

Op 8 maart 2004 heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof verzocht het ontwerp van decreet tot omvorming van het Fonds Bijzondere Jeugdbijstand tot het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Fonds Jongerenwelzijn en tot wijziging van de decreten inzake bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990 te onderzoeken.

Dit ontwerpdecreet richt het Fonds Jongerenwelzijn op als intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid, geïntegreerd in een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid van het beleidsdomein, genaamd Jongerenwelzijn. Het schaft ook diensten met afzonderlijk beheer (DAB's) gemeenschapsinstellingen voor bijzondere jeugdzorg De Kempen en De Zande af.

1 Keuze van verzelfstandiging

Het ontwerpdecreet vormt het Fonds Bijzondere Jeugdbijstand om tot een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid, met als naam Fonds Jongerenwelzijn. Het integreert dit agentschap in een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, genaamd Jongerenwelzijn.

Het is de bedoeling een zelfde leidinggevende ambtenaar aan het hoofd te stellen van het Fonds Jongerenwelzijn en het agentschap Jongerenwelzijn. De beheersovereenkomst van het Fonds Jongerenwelzijn maakt deel uit van de beheersovereenkomst van het beherende agentschap Jongerenwelzijn, vandaar de afwijkingen van de artikelen 6, §3, en 10, §1, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

Eenzijds blijkt het IVA volgens de memorie van toelichting niet te voldoen aan alle voorwaarden voor verzelfstandiging⁽¹⁾, Vandaar de afwijking van artikel 4, §2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Anderzijds wordt de toekenning van de rechtspersoonlijkheid gemotiveerd door de noodzaak de financiële transacties af te scheiden van die van de Vlaamse Gemeenschap: het agentschap heeft structureel eigen inkomsten (kinderbijslag, ouderbijdragen, tegemoetkomingen in geneeskundige verzorging) die het aanwendt ten voordele van de betrokkenen.

Het Rekenhof is van oordeel dat de memorie van toelichting onvoldoende overtuigende argumenten voor de verzelfstandiging en de toekenning

¹ De algemene toelichting bij het ontwerpdecreet stelt dat het agentschap Jongerenwelzijn (waaraan het Fonds Jongerenwelzijn wordt gekoppeld) wel een voldoende massa uitvoeringstaken heeft, terwijl de toelichting bij artikel 3 uitdrukkelijk stelt dat het fonds zelf een onvoldoende massa uitvoeringstaken heeft om als agentschap te worden opgericht.

van rechtspersoonlijkheid aandraagt. De regels van overheidscomptabiliteit laten toe de scheiding van de inkomsten van de globale financiële stromen van de Vlaamse Gemeenschap met andere middelen (bv. het variabel krediet) te realiseren. Bijgevolg staat niets de integratie van de werking van het om te vormen fonds in het IVA zonder rechtspersoonlijkheid Jongerenwelzijn in de weg.

2 Juridische aard van de beheersovereenkomst

Als toch wordt gekozen voor verzelfstandiging en de toekenning van rechtspersoonlijkheid, herinnert het Rekenhof aan zijn adviezen van 14 mei 2002⁽²⁾ en 24 juni 2003⁽³⁾, waarin het heeft aangedrongen op duidelijkheid over het juridisch karakter van de beheersovereenkomst. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid op zich is op dat vlak onvoldoende duidelijk.

In het voorliggende ontwerpdecreet bepaalt artikel 10 bovendien dat de beheersovereenkomst van het Fonds Jongerenwelzijn een onderdeel zal vormen van de beheersovereenkomst van het intern verzelfstandigd agentschap dat dit fonds beheert, *in casu* Jongerenwelzijn. Uit de tekst van het ontwerp en zijn memorie van toelichting blijkt dat het niet de bedoeling is het IVA Fonds Jongerenwelzijn te laten beschikken over operationele autonomie. Het zou dan ook duidelijker zijn te bepalen dat de beheersovereenkomst met het IVA Jongerenwelzijn de aangelegenheden opgesomd in artikel 9, §1, van het kaderdecreet zal regelen.

3 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement

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.

Aangezien er met het IVA geen afzonderlijke beheersovereenkomst wordt gesloten, maar de beheersovereenkomst met het IVA Jongeren-

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.

welzijn de aangelegenheden opgesomd in artikel 9, §1, van het kader-decreet zal regelen, kan het parlement de bovengenoemde garanties niet inbouwen. Het IVA Jongerenwelzijn wordt immers niet bij decreet opgericht.

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 omvormingsdecreet 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, alsook voor de controle van het Rekenhof⁽⁵⁾. Die overgangsregeling zou ook moeten voorzien in een regeling voor het reservefonds⁽⁶⁾.

5 Reservefonds

Buiten het voorbehoud onder punt 4, zijn de bepalingen over het reservefonds in het ontwerp van omvormingsdecreet niet geheel duidelijk: tot op heden hadden de beide diensten met afzonderlijk beheer een beperkt reservefonds, de Vlaamse openbare instelling echter niet.

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

⁵ Artikel 15, c, van het ontwerp van omvormingsdecreet vervangt artikel 39 van de decreten inzake bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990. Artikel 39, §1, van deze gecoördineerde decreten onderwerpt het Fonds Bijzondere Jeugdbijstand als openbare instelling van categorie A 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 de begroting en de rekeningen van het agentschap of de controle door het Rekenhof.

⁶ Artikel 16 van het ontwerp van omvormingsdecreet heft hoofdstuk 5 van titel I van het decreet van 12 december 1990 op. Dit hoofdstuk voorziet in de oprichtingsbepalingen van de DAB's De Zande en De Kempen.

Volgens artikel 13 van het voorliggende ontwerpdecreet⁽⁷⁾ mag de IVA de middelen van het reservefonds aanwenden:

- 1° voor de taken die krachtens dit decreet aan het fonds zijn opgedragen of die haar door de Vlaamse regering worden gegeven;
- 2° voor het verwerven en beheren van patrimonium dat wordt aangewend voor de realisatie van de taken die krachtens dit decreet aan het fonds zijn opgedragen of die haar door de Vlaamse regering worden gegeven.

De stijving van het reservefonds vergt dan ook een motivatie met een toekomstige aanwending voor deze doeleinden.

Eenzijds hebben die taken voornamelijk⁽⁸⁾ betrekking op de subsidiëring van de voorzieningen in de bijzondere jeugdbijstand en is het moeilijk denkbaar dat het agentschap voor deze doorgeefsubsidies een reservefonds zou aanleggen. Anderzijds neemt het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) de kosten van de investeringen en het eigenaarsonderhoud van de huidige gemeenschapsinstellingen voor zijn rekening⁽⁹⁾. Welke concrete toekomstige aanwending van het reservefonds - die de stijving kan motiveren - het ontwerpdecreet voor ogen heeft, is dan ook onduidelijk.

Artikel 5, 2°, van het ontwerpdecreet bepaalt dan weer dat *het aanleggen en beheren van financiële reserves met het oog op de dekking van toekomstige en onvoorziene uitgaven* een van de taken van het Fonds Jongerenwelzijn is. Ook hier is het onduidelijk welke onvoorziene uitgaven het ontwerpdecreet bedoelt.

Beide bepalingen zijn bovendien alleen zinvol als de financiële reserves en het reservefonds twee onderscheiden gegevens zijn. In het andere geval zijn de bepalingen immers tegenstrijdig. Het verdient dan ook aanbeveling beide begrippen duidelijk te definiëren en voor beide zowel aanleg- als aanwendingsregels in het decreet op te nemen.

⁷ In de memorie van toelichting wordt ook verwezen naar de bestaande reservefondsen van de DAB's.

⁸ De tekst van het voorliggende ontwerpdecreet heeft trouwens uitsluitend deze taken opgesomd.

⁹ Artikel 5, 2°, van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden bepaalt: *Het Fonds neemt het eigenaarsonderhoud, de bouw-, verbouwingswerkzaamheden en de kosten voor uitrusting en apparatuur ten laste (...) van de gemeenschapsinstellingen voor bijzondere jeugdbijstand "De Kempen" met zetel in Mol en "De Zande" met zetel in Ruiselede.*

6 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 beleid¹⁰), 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.

Artikelen 4, 5 en 6

Het nieuwe IVA Fonds Jongerenwelzijn is niet alleen de rechtsopvolger van de huidige Vlaamse openbare instelling Fonds Bijzondere Jeugdbijstand, maar ook van de DAB's Gemeenschapsinstellingen voor Bijzondere Jeugdbijstand De Kempen en De Zande. Toch blijkt dat niet direct uit de missie, de kerntaken en de taken opgesomd in de artikelen 4, 5 en 6 van Hoofdstuk III van het ontwerpdecreet. Deze artikelen behandelen alleen de taken van het fonds.

7 Aanbevelingen

Gelet op het ontbreken van overtuigende argumenten voor verzelfstandiging en de toekenning van rechtspersoonlijkheid, beveelt het Rekenhof aan de werking van het om te vormen fonds te integreren in het IVA zonder rechtspersoonlijkheid Jongerenwelzijn.

Als het Fonds Jongerenwelzijn toch een IVA met rechtspersoonlijkheid wordt, is het aangewezen dat het ontwerp van omvormingsdecreet:

- de tekst van artikel 10 aanpast zodat duidelijk blijkt dat maar één beheersovereenkomst wordt afgesloten met het IVA Jongerenwelzijn, die voor dit fonds ook de aangelegenheden regelt opgesomd in artikel 9, §1, van het kaderdecreet;
- 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 en het reservefonds;
- meer duidelijkheid geeft over de mogelijkheden tot het aanleggen en aanwenden van het reservefonds en de financiële reserves.

¹⁰ Ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, memorie van toelichting, Vlaams Parlement, Stuk 1612 (2002-2003) – Nr. 1, p. 19.