

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 publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap
Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

2102 (2003-2004)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

REKENHOF

Advies over het ontwerp van decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg

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 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement	5
2.1 Informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomst	5
2.2 Meerjarige financiële engagementen	6
3 Begroting en rekeningen – controle van het Rekenhof	6
4 Toepassing comptabiliteitsdecreet in het licht van de ziekenhuiswetgeving	7
5 Artikelsgewijze opmerkingen	7
6 Aanbevelingen	8

Inleiding

Op 9 februari 2004 heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof verzocht het ontwerp van decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams *Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg* te onderzoeken.

Het agentschap komt in de plaats van de twee openbare psychiatrische ziekenhuizen van Geel en Rekem.

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 Aansturing en controle door Vlaamse regering en Vlaams Parlement

2.1 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 wijzigingsdecreet 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 voorliggende ontwerp van oprichtingsdecreet legt geen nadere rapporteringsmodaliteiten vast, bijvoorbeeld voor de frequentie en inhoud van de uitvoeringsrapporten. De Vlaamse

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.

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 ontwerp van oprichtingsdecreet. Het Rekenhof wijst in dit verband bijvoorbeeld op het belang van een certificering van de uitvoeringsinformatie van de beheersovereenkomst door een onafhankelijke instantie.

2.2 Meerjarige financiële engagementen

Wil de Vlaamse regering in de beheersovereenkomst meerjarige financiële engagementen aangaan ten aanzien van het agentschap, 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 miskennen zij de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement. Het is aangewezen dit principe in het oprichtingsdecreet in te schrijven.

3 Begroting en rekeningen - controle van het Rekenhof

Sommige bepalingen in het ontwerp van oprichtingsdecreet verwijzen naar het comptabiliteitsdecreet³), 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 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 bepalen voor de begroting en de rekeningen van het agentschap, alsook voor de controle van het Rekenhof.

Die overgangsregeling zou ook kunnen voorzien in een voorlopige regeling van het reservefonds.

³ Decreet houdende de regeling van de begroting en de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof.

4 Toepassing comptabiliteitsdecreet in het licht van de ziekenhuiswetgeving

Uit artikel 15 van het ontwerpdecreet en uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is een aantal bepalingen van het comptabiliteitsdecreet niet van toepassing te verklaren op het agentschap. Dit artikel stelt dat het agentschap de boekhouding voert op de wijze bepaald door de ziekenhuiswet.

Enerzijds zou de integrale toepassing van de bepalingen van het comptabiliteitsdecreet naast de ziekenhuisboekhouding volgens de memorie van toelichting leiden tot onnodige lasten en kosten. Anderzijds moet minimaal in de mogelijkheid worden voorzien te rapporteren conform het comptabiliteitsdecreet. Het is dan ook de vraag wat een rapportering conform het comptabiliteitsdecreet inhoudt als de boekhouding niet volgens de regels van dit decreet wordt gevoerd.

Op dit moment zijn de Openbare Psychiatrische Ziekenhuizen niet onderworpen aan het boekhoudbesluit en dienen zij dus ook niet conform het boekhoudbesluit te rapporteren om een dubbele reden: zij waren al onderworpen aan de boekhoudbepalingen van de ziekenhuiswet en zij ontvingen geen dotatie van de Vlaamse overheid. Sinds 2002 ontvangen de Openbare Psychiatrische Ziekenhuizen een dotatie tot dekking van de extrakosten die niet worden aanvaard in de verpleegdagprijs. Deze reden geldt dus niet meer, temeer daar de aanwending van de dotatie moet worden verantwoord.

Een *dubbele* economische boekhouding (bijvoorbeeld op grond van het boekhoudbesluit en de regelgeving voor ondernemingen) is vandaag niet ongewoon. De vraag rijst dan ook of de (gedeeltelijke) niet-toepassing van het comptabiliteitsdecreet wel verantwoord of opportuun is, aangezien het toch de bedoeling is dat wordt gerapporteerd conform het comptabiliteitsdecreet.

5 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 beleid⁴), 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 eveneens 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.

⁴ Ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, Memorie van Toelichting, Vlaams Parlement, Stuk 1613 (2002-2003) – Nr. 1, p. 19.

Artikel 12

Als ontvangsten van het agentschap vermeldt het eerste lid, 3°: *ontvangsten die voortvloeien uit daden van beheer of beschikking met betrekking tot eigen domeingoederen*. De betrokken gronden en gebouwen zijn echter eigendom van de Vlaamse Gemeenschap. De (huur)ontvangsten zijn in de huidige regeling voor het VIPA bestemd. De vraag rijst of het decreet daarvoor een nieuwe regeling beoogt, met een eventuele overdracht van de onroerende goederen aan het agentschap.

Op grond van het tweede lid zijn de ontvangsten bestemd voor de algemene uitgaven. Het is de vraag of dit verenigbaar is met de ziekenhuiswet, die voor bepaalde gevallen in specifieke bijkomende toelagen voor specifieke uitgaven voorziet (artikel 102-104). In het algemeen rijst de vraag of de federale financiering langs de verpleegdagprijs kan dienen voor niet-zikenhuisuitgaven (de OPZ's vormen wel de kern van het agentschap, maar vallen er niet mee samen).

Artikel 14

Het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg ontvangt alleen een dotatie tot dekking van de bewezen meerkosten van het Vlaams-zijn (in concreto voornamelijk loonkosten die niet zijn aanvaard in de verpleegdagprijs). Het is onduidelijk hoe (een deel van) de dotatie voor deze meerkosten aan het reservefonds kan worden toegewezen. Het verdient aanbeveling het agentschap te machtigen een reservefonds op te richten, bijvoorbeeld om - zoals de memorie van toelichting aangeeft - aan de belangrijke schommelingen in de ziekenhuisfinanciering het hoofd te bieden, maar in beginsel kan of mag dit fonds niet worden gestijfd met dotatiegelden.

6 Aanbevelingen

Het is aangewezen dat het ontwerp van oprichtingsdecreet:

- duidelijkheid verschaft over de juridische aard van de beheersovereenkomst;
- 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;
- strijdigheden met de ziekenhuiswetgeving vermijdt.

Ten slotte is het aangewezen onduidelijkheden in de tekst van het ontwerpdecreet en de memorie van toelichting weg te werken.