



Advies

Agentschap Jeugd en Gezin

Brussel, 3 september 2018

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet tot ontbinding van Fonds Jongerenwelzijn en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin en het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp; Voorontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2008 tot uitvoering van het decreet van 7 maart 2008 inzake bijzondere jeugdbijstand en het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003

Adviesvrager: Jo Vandeurzen - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Ontvangst adviesvraag: 31 juli 2018

Adviestermijn: 30 dagen

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad: 3 september 2018

Contactpersoon: Wim Knaepen - wknaepen@serv.be



De heer Jo Vandeurzen
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Ellipsgebouw
Koning Albert II-laan 35 bus 90
B-1030 BRUSSEL

contactpersoon
Wim Knaepen
wknaepen@serv.be

ons kenmerk
SERV_20180903_Agentschap_Jeugd_Gezin_ADV_wk

Brussel
3 september 2018

Agentschap Jeugd en Gezin

Mijnheer de minister

De SERV ontving op 31 juli 2018 twee adviesvragen die handelen over de oprichting van een Agentschap Jeugd en Gezin. Gelet op de inhoudelijke band heeft de SERV ervoor geopteerd beide adviesvragen in één advies te behandelen.

Kortweg kan gesteld worden dat Vlaamse regering door de fusie van de IVA met rechtspersoonlijkheid “Kind en Gezin” met de IVA zonder rechtspersoonlijkheid “Jongerenwelzijn” zo maximaal mogelijk de totaliteit van dienst- en hulpverlening voor kinderen, jongeren en gezinnen beoogt. De SERV vindt het positief dat de Vlaamse regering hiervoor het instrument van de fusie inzet teneinde te komen tot een effectief en efficiënt geïntegreerd beleid. Niettemin vergt een geïntegreerd beleid meer dan louter een fusie van agentschappen en een herschikking van de huidige administraties. Partnerschappen en samenwerking met andere beleidsdomeinen zijn vereist.. Dit vergt eveneens een gedeelde missie, een geïntegreerde visie en een concreet stappenplan om alle betrokken domeinen en sectoren goed op elkaar af te stemmen.

Bovendien vindt de SERV dat de fusie nader onderbouwd moet worden op basis van een door de SERV in 2014 geadviseerd afwegingskader zodat de veronderstelde efficiëntiewinsten duidelijk in kaart kunnen gebracht worden. Ook de keuze voor een IVA met rechtspersoonlijkheid “Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin” moet expliciet gemotiveerd worden op basis van het huidige geldende afwegingskader.

Verder stelt de SERV vast dat de fusie niet leidt tot één nieuwe entiteit aangezien er twee nieuwe IVA's in het leven worden geroepen. Dit houdt verband met de aan het inkantelingsproces verbonden pensioenproblematiek die tot meerkosten zou leiden. De SERV waarschuwt ervoor dat de oneigenlijke en onvolledige fusie ten koste kan gaan van de beoogde verdergaande integratie.

De SERV vraagt verder om het transitieproces zorgvuldig aan te pakken met betrokkenheid van het personeel.

Tenslotte vindt de SERV het positief dat de Vlaamse regering de optie overweegt om van drie Raadgevende Comités over te gaan naar één Comité, dit in lijn met de beoogde beleidsintegratie van de dienst- en hulpverlening voor kinderen, jongeren en gezinnen. De SERV vraagt overigens dat de Raadgevende Comités effectief betrokken worden bij de implementatie van het integratieproces, in casu via een fusie.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Hans Maertens
voorzitter

Inhoud

Inhoud	5
Krachtlijnen	6
Advies	8
1 Beoordeling van het beslissingsproces: een top down verhaal	8
2 Beoordeling van het opzet: De fusie is een eerste opstap tot meer geïntegreerd beleid	8
3 Evaluatie van de juridische inkleding van de fusie	10
3.1 De fusie als efficiëntie-instrument behoeft meer onderbouwing	10
3.2 De fusie is oneigenlijk en onvolledig	12
3.3 Juridische fusie is slechts een eerste stap in integratieproces	13
4 Voorontwerp van decreet: Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin	13
4.1 Expliciete motivering van de rechtspersoonlijkheid gevraagd	13
4.2 Eén Raadgevend comité gelijkaardig aan de kamer “Gezin en Jongerenwelzijn” van de Vlaamse Raad WVG.....	14

Krachtlijnen

De SERV stelt vast dat en betreurt dat de oprichting van het Agentschap het resultaat vormt van een politiek beslissingsproces zonder voorafgaande raadpleging van de stakeholders die zitting hebben in de betrokken Raadgevende Comités. De SERV vraagt dat de Raadgevende Comités alsnog betrokken worden bij de verdere implementatie van het integratieproces, in casu via een fusie.

De SERV vindt het positief dat de Vlaamse regering via een fusie een effectief en efficiënt geïntegreerd beleid wil bevorderen om zo maximaal mogelijk de totaliteit van dienst- en hulpverlening aan kinderen, jongeren en gezinnen te bieden, maar wijst erop dat voor een echt geïntegreerd beleid meer nodig is dan een loutere herschikking van administraties.

- Geïntegreerd kind- en jeugdhulpverleningsbeleid impliceert dat de héle jeugdhulp maximaal geïntegreerd wordt zodat ieder kind, iedere jongere en ieder gezin kan rekenen op een tijdige en gepaste ondersteuning.
- Geïntegreerd kind- en jeugdhulpverleningsbeleid impliceert dat de zogenaamde verkokering binnen de jeugdhulp wordt weggewerkt en een meer vraaggerichte jeugdhulpverlening wordt uitgebouwd.
- Geïntegreerd kind- en jeugdhulpverleningsbeleid impliceert dat   lle kinderen, jongeren en gezinnen moeten ondersteund worden, ongeacht hun zorgvraag.

De SERV kan zich op basis van de aangereikte argumenten tot staving van efficiëntiewinsten niet uitspreken over het realiteitsgehalte ervan. Daarvoor is een nadere onderbouwing nodig op basis van een door de SERV in 2014 geadviseerd afwegingskader zodat de veronderstelde efficiëntiewinsten daadwerkelijk kunnen geconcretiseerd worden.

Hoewel een fusie het opgaan van twee entiteiten in één nieuwe entiteit veronderstelt, stelt de SERV vast dat aan dit uitgangspunt niet wordt voldaan. Er worden immers twee nieuwe entiteiten in het leven geroepen, zijnde een IVA met rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin" en een IVA zonder rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin". Het betreft dus een oneigenlijke en onvolledige fusie, ingegeven vanuit een stringente budgetneutraliteit die niet toelaat dat er pensioenmeerkosten zouden ontstaan bij een effectief inkantelingsproces van de huidige betrokken IVA's "Kind en Gezin" en "Jongerenwelzijn". De SERV vraagt dat erover gewaakt wordt dat de onvolledige fusie niet ten koste gaat van de vooropgestelde doelstellingen om te komen tot een integratie van het beleid en de dienstverlening.

De SERV merkt op dat de integratie een complex reorganisatieproces van Financiële, boekhoudkundige, logistieke, IT, personeels,...stromen omvat waarvoor de nodige tijd moet uitgetrokken worden. Het is positief dat de operationalisering wordt begeleid door een transitieteam en zal worden gerealiseerd op basis van een transitieplan. Gelet op de complexiteit en de veelheid aan te integreren processen pleit de SERV voor een adequate samenstelling van het transitieteam en betrokkenheid van het personeel. .

De SERV vindt het evident dat de nieuwe IVA "Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin", als verlengstuk van de IVA met rechtspersoonlijkheid "Kind en Gezin" en als overnemer van de opdrachten van de IVA met rechtspersoonlijkheid "Fonds Jongerenwelzijn", rechtspersoonlijkheid krijgt toegewezen, maar vraagt niettemin om dit expliciet te motiveren op basis van het huidige geldende afwegingskader.

Tenslotte vindt de SERV het positief dat de Vlaamse regering de optie overweegt om van drie Raadgevende Comités over te gaan naar één Comité, dit in lijn met de beoogde beleidsintegratie van de dienst- en hulpverlening voor kinderen, jongeren en gezinnen. Hiermee zou niet alleen een verdergaande stroomlijning in de overlegstructuren en uniformiteit in de advisering gerealiseerd worden maar tevens een goede afstemming op de structuur van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, waarbinnen een sectorale kamer "Gezin en Jongerenwelzijn" actief zal zijn. Gelet op de ruime doelgroep en taakstelling van de nieuwe IVA pleit de SERV voor een brede samenstelling van het Raadgevend Comité, gelijkaardig aan de samenstelling van de sectorale kamer "Gezin en Jongerenwelzijn" met vertegenwoordiging van de sociale partners. Bij de evolutie naar één Raadgevend Comité dient er tevens over gewaakt dat de opgebouwde expertise niet verloren gaat.

Advies

De SERV werd op 31 juli 2018 om advies gevraagd over enerzijds het voorontwerp van decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap (IVA) met rechtspersoonlijkheid “Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin” en anderzijds het voorontwerp van besluit tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid “Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin”. De adviestermijn bedraagt 30 dagen.

Hoewel voor de oprichting van elk van de twee agentschappen een afzonderlijke adviesvraag werd ontvangen, geeft de SERV er de voorkeur aan beiden te behandelen in een gezamenlijk advies. De adviesvragen worden immers inhoudelijk vanuit éénzelfde invalshoek benaderd, zoals blijkt uit de respectievelijke nota's aan de Vlaamse regering.

In eerste instantie buigt de SERV zich in dit advies in hoofdlijnen over de doelstelling van de fusie van de IVA's “Kind en Gezin” en “Jongerenwelzijn”. Vervolgens wordt de juridisch-organieke inkleding van de fusie geëvalueerd. Tenslotte wordt de concretisering van de fusie in de wetteksten, zijnde een voorontwerp van decreet en voorontwerp van besluit, onder de loep genomen.

1 Beoordeling van het beslissingsproces: een top down verhaal

De SERV heeft steeds gesteld dat raadpleging in een vroege fase en continu overleg met stakeholders van cruciaal belang zijn om tot een gefundeerde, onderbouwde en gedragen beslissing te komen.

De SERV stelt vast dat en betreurt dat de oprichting van het Agentschap het resultaat vormt van een politiek beslissingsproces zonder voorafgaande raadpleging van de stakeholders die zitting hebben in de betrokken Raadgevende Comités. Zij beschikken immers over waardevolle knowhow en expertise die dienstig kan zijn zowel v  r, tijdens als na het integratieproces. De SERV vraagt dat de Raadgevende Comités alsnog betrokken worden bij de verdere implementatie van het integratieproces, in casu via een fusie.

De oprichting van het Agentschap lijkt een top down verhaal te zijn met integrale jeugdhulp als rode draad. Nochtans is het uitgangspunt van integrale jeugdhulp steeds een klantgerichte en vraaggestuurde hulpverlening vanuit een bottom-up benadering geweest. De top down beslissing om tot een fusie over te gaan staat enigszins haaks op dit uitgangspunt.

2 Beoordeling van het opzet: De fusie is een eerste opstap tot meer geïntegreerd beleid

De SERV vindt het positief dat de Vlaamse regering via een fusie een effectief en efficiënt geïntegreerd beleid wil bevorderen om te komen tot een zo maximaal mogelijk totaalaanbod van dienst- en hulpverleningen voor kinderen, jongeren en gezinnen maar wijst erop dat voor een echt geïntegreerd beleid meer nodig is.

Kortweg kan gesteld worden dat de Vlaamse regering streeft naar een zo maximaal mogelijk totaalaanbod van dienst- en hulpverlening voor kinderen, jongeren en gezinnen door de IVA met

rechtspersoonlijkheid “Kind en Gezin” en de IVA zonder rechtspersoonlijkheid “Jongerenwelzijn” te fuseren. Daartoe wordt het oprichtingsdecreet van het Agentschap “Kind en Gezin” aangepast en het oprichtingsbesluit van het Agentschap “Jongerenwelzijn” gewijzigd.

De nieuwe IVA met rechtspersoonlijkheid “Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin” beheert het budget en neemt de strategische kernbevoegdheden op het terrein van Jeugd en Gezin op, neemt de opdrachten van het Fonds Jongerenwelzijn over en behoudt verder de huidige bevoegdheden van het Agentschap “Kind en Gezin”. De nieuwe IVA zonder rechtspersoonlijkheid “Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin” behoudt de huidige bevoegdheden, met uitzondering van de regie en de strategie, en neemt de bevoegdheid over van “Kind en Gezin” wat betreft de erkenning en subsidiëring van de vertrouwenscentra kindermishandeling en Centra voor kinderopvang en gezinsondersteuning.

De SERV vindt het positief dat de Vlaamse regering via het instrument van de fusie een vervolg wil breien aan het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp teneinde een effectief en efficiënt geïntegreerd beleid rond dienst- en hulpverlening voor kinderen, jongeren en gezinnen mogelijk te maken. Daardoor zou in principe elk kind, jongere of gezin met een zorgvraag beroep moeten kunnen doen op een geïntegreerde dienst- en hulpverlening, gaande van preventieve gezinsondersteuning en ondersteuning van basisvoorzieningen tot de diverse vormen van jeugdhulp, ook voor jeugddelinquenten en gehandicapte jongeren.

Niettemin wijst de SERV erop dat geïntegreerd beleid meer behelst dan louter een fusie van agentschappen en verder moet gaan dan een herschikking van de huidige administraties.

- Geïntegreerd kind- en jeugdhulpverleningsbeleid impliceert dat de héle jeugdhulp maximaal geïntegreerd wordt zodat ieder kind, iedere jongere en ieder gezin kan rekenen op een tijdige en gepaste ondersteuning. Om tot een maximale integratie van de ondersteuning te komen, zijn partnerschappen en samenwerkingen met andere beleidsdomeinen noodzakelijk. De SERV denkt daarbij onder meer aan het onderwijs (in het bijzonder de CLB's), de arbeidsmarkt, de diverse actoren van de geestelijke gezondheidszorg, de OCMW's en de Centra voor Algemeen Welzijnswerk, het jeugdwerk en lokaal sociaal beleid, de (sociale) huisvestingssector.... Dit vergt eveneens een gedeelde missie, een geïntegreerde visie en een concreet stappenplan om alle betrokken domeinen en sectoren goed op elkaar af te stemmen
- Geïntegreerd kind- en jeugdhulpverleningsbeleid impliceert dat de zogenaamde verkokering binnen de jeugdhulp wordt weggewerkt en een meer vraaggerichte jeugdhulpverlening wordt uitgebouwd. Dit betekent dat de schotten tussen de verschillende actoren moeten weggewerkt worden. Intersectoraal denken en werken zijn meer dan ooit noodzakelijk. De SERV is zich ervan bewust dat hierin al belangrijke stappen werden gezet. Toch kan het nog beter, zoals de Memorie van Toelichting trouwens zelf aangeeft. Aldus kunnen de processen van de verschillende teams, bijvoorbeeld de multidisciplinaire teams van Kind en Gezin die vanaf 1 januari 2019 geïntegreerde gezinstrajecten aanbieden aan gezinnen en jonge kinderen of nog binnen Jongerenwelzijn op regionaal niveau de ondersteuningsteams, de sociale diensten jeugdrechtbank en de integrale toegangspoort, nog naadlozer op elkaar aansluiten zodat nog meer gezinnen nog efficiëntere ondersteuning en hulp krijgen. Wel waarschuwt de SERV ervoor dat ontschotten er niet mag toe leiden dat iedere jeugdhulpaanbieder voortaan dan maar hetzelfde moet gaan doen. De verschillende jeugdhulpactoren hebben elk hun eigenheid en expertise en kunnen specifiek hulp op maat aanbieden, afgestemd op de zorgvraag van het kind, de jongere of het gezin. Binnen het

proces van intersectorale integratie moet erover gewaakt worden dat de diversiteit van de jeugdhulp wordt behouden en de multidisciplinariteit versterkt.

- Aansluitend bij voorgaand uitgangspunt acht de SERV het aangewezen dat de aansturing van de twee nieuwe IVA's zal gebeuren door één administrateur-generaal en in één consistent en coherent ondernemingsplan.
- Geïntegreerd kind- en jeugdhulpverleningsbeleid impliceert dat alle kinderen, jongeren en gezinnen moeten ondersteund worden, ongeacht hun zorgvraag. Door de hele jeugdhulp onder een gefuseerd agentschap onder te brengen wordt er één aanspreekpunt gecreëerd, wat de jeugdhulp zichtbaarder en toegankelijker maakt. In principe moet dit ertoe leiden dat het risico op uitval wordt verkleind en dat wordt vermeden dat doelgroepen door de mazen van het net glippen. Alleszins mag de hervorming er niet toe leiden dat de laagdrempelige dienstverlening die vandaag al bestaat in een aantal sectoren die onder de bevoegdheid van het Agentschap vallen aangetast wordt.
- Er wordt een specifiek deel¹ van de huidige doelgroep van jongeren met een (vermoeden van) handicap vanuit het VAPH overgedragen naar het nieuwe agentschap (art. 9 van het voorontwerp van decreet). Bovendien is het niet duidelijk wie finaal over de aflijning van deze doelgroep zal beslissen. Door het installeren van een 'schemerzone' zullen betwisting en bevoegdheidsproblemen blijven bestaan. Dit komt noch de werking van een geïntegreerde jeugdhulp, noch de betrokken kinderen, jongeren en gezinnen ten goede. Voor de raad heeft echter ieder kind en iedere jongere recht op tijdige en gepaste ondersteuning vanuit het nieuwe agentschap. Daarom moet de overdracht van de doelgroep van kinderen en jongeren met een (vermoeden van) handicap in één beweging gebeuren. Alle kinderen en jongeren met een handicap moeten zoveel mogelijk als kind en jongere beschouwd worden en wat voor hen als hulp of ondersteuning nodig is, moet op een geïntegreerde wijze worden beoordeeld.

3 Evaluatie van de juridische inkleding van de fusie

3.1 De fusie als efficiëntie-instrument behoeft meer onderbouwing

De SERV vraagt om in de memorie van toelichting de vooropgestelde fusie nader te onderbouwen aan de hand van het eerder door de SERV geadviseerde afwegingkader en om de veronderstelde efficiëntiewinsten te concretiseren.

Om een verdere stap in het totaalaanbod van dienst- en hulpverlening voor kinderen, jongeren en gezinnen te realiseren, wordt een agentschap opgericht dat de IVA met rechtspersoonlijkheid "Kind en Gezin" en de IVA zonder rechtspersoonlijkheid "Jongerenwelzijn" fuseert (zie echter ook punt 2.2). Ter motivering verwijst de Memorie van Toelichting naar het Regeerakkoord 2014-2019

¹ Gedrags- en emotionele stoornis (GES+) aanbod / multifunctionele centra (MFC's) die aflijnbaar werken met een groep minderjarigen/jongvolwassenen die een complexe, gecombineerde ondersteuning vragen inzake hun beperking, ontwikkelingsvragen en opvoedings- en/of gedragsproblemen; de observatie- en behandelingscentra; de centra voor ontwikkelingsstoornissen

waarin verschillende fusies werden aangekondigd van beleidsdomeinen, entiteiten en strategische adviesraden. Met een fusie worden verschillende doelstellingen beoogd: (i) beter bestuur door taken die inhoudelijk samen horen ook organisatorisch samen te brengen. Hierdoor wordt verkokering tegengegaan en wordt een meer coherent beleid mogelijk; (ii) efficiëntiewinsten en schaalvoordelen, bijvoorbeeld op het vlak van boekhouding, personeelsbeleid, accountmanagement, overheidsopdrachten. Aanvullend wil de SERV meegeven dat een fusie in het algemeen en in het bijzonder de voorliggende fusie tot een Agentschap Jeugd en Gezin ook kansen inhoudt op kruisbestuiving en innovatie in functie van de versterking van de positie van de eindgebruikers (of klanten).

De SERV kan zich op basis van de boven aangehaalde motieven vinden in de voorliggende fusie an sich. Ook de SERV heeft in zijn advies van 22 januari 2014² gepleit voor ontkokering en een verbetering van de bestuurlijke organisatie, waartoe de fusie van entiteiten kan bijdragen. Aldus merkt de SERV op dat veel beleidsvraagstukken in toenemende mate een entiteitsoverschrijdende aanpak vragen. Burgers en bedrijven hebben baat bij een Vlaamse overheid die transparant is en met één stem spreekt. De huidige organisatie is vandaag niet steeds bevorderlijk voor de coherentie en samenwerking. Er zijn duidelijk opportuniteiten om door stroomlijning, fusies en beperking van het aantal entiteiten verkokering, overlapping, fragmentatie en overheadkosten te vermijden en inhoudelijke synergiën, schaalvoordelen, efficiëntiewinsten en meer transparantie te realiseren.

Een systematische benadering op basis van een goed afwegingskader is nodig om deze opportuniteiten te benutten, m.a.w. een gestructureerde evaluatie van bestaande taken, entiteiten en structuren. De SERV was vragende partij om in de beleidsdomeinen (waar dat nog niet gebeurd is), in samenspraak met de stakeholders een traject op te starten om na te gaan of de organisatiestructuur en de invulling daarvan in overeenstemming is met de actuele kerntaken die van de Vlaamse overheid worden gevraagd, en waar er effectiviteits- en efficiëntiewinsten kunnen worden bereikt door synergiën of door het wegwerken van overlappingen in taken en diensten (fusie, clustering of intensere samenwerking,...). De volgende evaluatievragen moeten daarbij de leidraad zijn: (a) *wat?* zijn al de activiteiten die worden uitgevoerd nog steeds even noodzakelijk en welke nieuwe of andere activiteiten zijn nodig; (b) *wie?* is de entiteit die ze uitvoert het best geplaatst om die activiteiten uit te voeren, of bij activiteiten die werden uitbesteed, is deze andere organisatie in de publieke of private sector (profit en/of nonprofit) het best geplaatst; (c) *hoe?* worden de activiteiten op een zo efficiënt mogelijke manier uitgevoerd (zijn er bv. synergiën mogelijk door het wegwerken van overlappingen in taken en diensten?).

De SERV kan zich op basis van de documenten van de adviesvraag niet uitspreken over de mate waarin de fusie tegemoet komt aan het hierboven gestelde afwegingskader. Hij stelt vast dat er wordt vanuit gegaan dat de integratie van “Jongerenwelzijn” en “Kind en Gezin” onder één leiding bijdraagt aan de doelstelling van de Vlaamse regering, waarbij ze ten volle inzet op bestuurlijke efficiëntie en ontkokering. Om dit te staven worden volgende argumenten vernoemd, echter zonder nadere concretisering:

- Efficiëntie inzake erkennings- en subsidiëringsprocessen
- Efficiëntie inzake registratiesystemen en meer uniforme rapporteringen

² SERV, Advies “Slagkrachtige overheid (deel 2): aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur”, 22 januari 2014

- Efficiëntie inzake concrete dienstverlening
- Efficiëntie inzake ondersteunende diensten
- Efficiëntie inzake agentschappen.

3.2 De fusie is oneigenlijk en onvolledig

De SERV vraagt dat erover wordt gewaakt dat de onvolledige fusie (er worden omwille van de pensioenproblematiek twee nieuwe entiteiten opgericht in plaats van één) niet ten koste gaat van de vooropgestelde doelstellingen om te komen tot een integratie van het beleid en de dienstverlening.

Een fusie komt neer op een samenvoeging van twee voorheen zelfstandige entiteiten. Bij een fusie tussen bedrijven verdwijnen de twee bestaande bedrijven en ontstaat er een nieuw bedrijf. Ook bij een fusie van twee agentschappen mag men er dus van uitgaan dat zij opgaan in één nieuw agentschap. Die perceptie wordt als dusdanig ook zo gecreëerd in de Memorie van Toelichting waar sprake is van een 'nieuw' en 'eengemaakt' agentschap "Jeugd en Gezin" dat ontspruit uit de fusie van de IVA's "Kind en Gezin" en "Jongerenwelzijn".

Deze perceptie komt echter niet overeen met de juridische context waarin sprake is van twee nieuwe entiteiten, zijnde de IVA met rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin" en de IVA zonder rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin". Dat er geen echte fusie gebeurt, heeft te maken met de stringente budgetneutraliteit. Die zou immers, in geval van een echte fusie, worden geschonden omwille van een meerkost bij de afrekening van de pensioenlasten van statutair personeel zowel ingeval van een inkanteling van de IVA zonder rechtspersoonlijkheid "Jongerenwelzijn" in de IVA met rechtspersoonlijkheid "Kind en Gezin" als vice versa. De SERV is vragende partij om in de Memorie van Toelichting meer cijfermatige informatie te voorzien over de meerkost van de inkantelingsoperaties.

Aan deze pensioenproblematiek wordt een herschikking van de missie en takenpakketten opgehangen met de facto en de iure twee nieuwe IVA's als resultaat.. Het Vlaams Agentschap Regie Jeugd en Gezin heeft enerzijds een algemene beleidsvoorbereidende opdracht (regie/strategie) en erft anderzijds ook een aantal beleidsuitvoerende taken. Het Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin erft enkel een aantal beleidsuitvoerende taken. Op zich is er niets mis met een hertekening van de takenpakketten in functie van de beleidscyclus op voorwaarde dat die leidt tot meer coherentie en efficiëntie in de beleidsvoering en –implementatie. Dat is hier niet het geval. Immers, de regie en strategie wordt volledig geïntegreerd in het "Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin", maar het uitvoerende, operationele erkennings- en subsidiëringsbeleid blijft verdeeld over de twee IVA's. De SERV is dan ook van oordeel dat een echte fusie van de huidige twee IVA's in één nieuwe IVA zowel beleidsmatig als op het terrein tot een verdergaande integratie had kunnen leiden. Het feit dat men er van uitgaat dat er geen personeel van de ene IVA naar de andere IVA hoeft overgedragen te worden, tenzij via beperkte detachering indien noodzakelijk, en dat er enkel maar aanwervingen meer mogen gebeuren door de IVA zonder rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap Jeugd en Gezin" sterken de SERV in die overtuiging. Van een hertekening van taken en opdrachten mag immers een repercussie op het personeel verwacht worden. De pensioenproblematiek en de budgettaire context hebben de Vlaamse regering echter op andere gedachten en een ander spoor gebracht, nl. de fusie van takenpakketten in twee nieuwe IVA's.

3.3 Juridische fusie is slechts een eerste stap in integratieproces

De SERV vraagt om het transitieproces (dat veel ruimer is dan de juridische fusie) zorgvuldig aan te pakken met betrokkenheid van het personeel.

De voorgestelde juridische fusie is slechts een eerste stap in het inkantelingsproces van de IVA's "Kind en Gezin" en "Jongerenwelzijn".

Na de juridische fase volgt nog een operationele fase, die in twee etappes zal verlopen. De eerste etappe betreft een eengemaakte begroting en de toetreding tot het online HRM-systeem binnen de Vlaamse Gemeenschap (vlimpers) alsook een afgestemde organisatiestructuur (inclusief de overname van het VAPH-aanbod) tegen eind 2019. In de tweede etappe wordt de integratie verder geoperationaliseerd onder meer via de toetreding van Kind en Gezin tot het begrotings- en boekhoudsysteem van de Vlaamse Gemeenschap (Orafin).

De SERV merkt op dat de integratie een complex reorganisatieproces van financiële, boekhoudkundige, logistieke, IT, personeels,...stromen omvat waarvoor de nodige tijd moet uitgetrokken worden. Het is positief dat de operationalisering wordt begeleid door een transitieteam en zal worden gerealiseerd op basis van een transitieplan. Gelet op de complexiteit en de veelheid aan te integreren processen pleit de SERV voor een adequate samenstelling van het transitieteam en betrokkenheid van het personeel.

4 Voorontwerp van decreet: Vlaams Agentschap voor Regie van Jeugd en Gezin

4.1 Expliciete motivering van de rechtspersoonlijkheid gevraagd

De SERV vindt het evident dat de nieuwe IVA, als verlengstuk van de IVA met rechtspersoonlijkheid "Kind en Gezin" en als overnemer van de opdrachten van de IVA met rechtspersoonlijkheid "Fonds Jongerenwelzijn" rechtspersoonlijkheid krijgt toegewezen, maar vraagt niettemin om dit expliciet te motiveren vanuit het geldende afwegingskader.

Het huidige nog geldende kaderdecreet bestuurlijk beleid bevat een cascadesysteem van verzelfstandigingsvoorwaarden en een bindend afwegingskader om te waarborgen dat gekozen wordt voor de optimale organisatievorm. Als algemene regel geldt dat hoe meer autonomie hoe stringenter de voorwaarden en het afwegingskader. IVA's zonder rechtspersoonlijkheid kunnen bij besluit van de Vlaamse regering worden opgericht, agentschappen met rechtspersoonlijkheid kunnen enkel door de decreetgever worden opgericht.

Verzelfstandiging is slechts aangewezen indien gelijktijdig aan volgende voorwaarden is voldaan:

- Voldoende kritische massa van de taken toevertrouwd aan het agentschap. Uitvoeringstaken die verzelfstandigd worden, moeten, afzonderlijk of samen genomen, een voldoende kritische massa hebben (omvang van de dossierstromen, repetitiviteit, aantal klanten, enz.). De instantie zelf moet groot genoeg zijn om op een autonome wijze te kunnen functioneren.
- Meetbaarheid van de door het agentschap te leveren producten of diensten.

- Reële mogelijkheid tot aansturing van het agentschap. Er moet een reële mogelijkheid bestaan tot aansturing van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit. Aansturing op doelmatigheid impliceert de toetsing van de vooropgestelde doelstellingen met de ter beschikking gestelde middelen.
- De informatierelatie moet reëel invulbaar zijn :
 - de opdracht van het agentschap moet voldoende stabiel zijn en SMART (specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdsgebonden) kunnen worden geformuleerd;
 - er moeten concrete afspraken mogelijk zijn over opvolgingsindicatoren;
 - er moeten garanties kunnen gegeven worden over de betrouwbaarheid van de (administratieve) procedures en de geleverde cijfers ;
 - de informatie moet potentieel inschakelbaar zijn in grotere gehelen (zoals bijvoorbeeld een managementinformatiesysteem op niveau beleidsdomein of op niveau van het globale Vlaamse overheidsapparaat).

In casu wordt voorgesteld om het nieuwe agentschap op te richten als een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid, waardoor het agentschap beschikt over een eigen, van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest afgescheiden rechtspersoonlijkheid. Een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid wordt slechts opgericht na een voorafgaande afweging van de voor- en nadelen van het verlenen van rechtspersoonlijkheid en als hieruit blijkt dat een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid niet dezelfde voordelen kan bieden. M.a.w de toegevoegde waarde van het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan een intern verzelfstandigd agentschap moet duidelijk zijn. Essentieel is de operationele autonomie van het agentschap waarbij de hiërarchische band tussen de Vlaamse regering en de IVA behouden blijft.

De SERV vindt het evident dat de nieuwe IVA, als verlengstuk van de IVA met rechtspersoonlijkheid “Kind en Gezin” en als overnemer van de opdrachten van de IVA met rechtspersoonlijkheid “Fonds Jongerenwelzijn” rechtspersoonlijkheid krijgt toegewezen gelet op de bredere taakinfilling en doelgroep.

De SERV wijst erop dat in het toekomstig bestuursdecreet, ingediend bij het Vlaams Parlement op 9 juli 2018, de criteria voor verzelfstandiging niet langer decretaal zijn vastgelegd en louter richtinggevend zijn. In zijn advies van 6 februari 2017³ heeft de SERV gesteld dat de toepassing van die criteria en de afweging aan de essentiële elementen van verzelfstandiging noodzakelijk blijven als grendel op ontsporingen. De SERV heeft daarom gepleit voor het behoud van een uitdrukkelijke motiveringsplicht voor verzelfstandiging in het toekomstige decreet.

4.2 Eén Raadgevend comité gelijkaardig aan de kamer “Gezin en Jongerenwelzijn” van de Vlaamse Raad WVG

De SERV ondersteunt de optie om van drie Raadgevende Comités naar één te evolueren, met het oog op stroomlijning in de overlegstructuren en uniformiteit in de advisering. Daarbij moet afgestemd worden op de samenstelling van de sectorale kamer “Gezin en Jongerenwelzijn” van

³ SERV, Advies “voorontwerp bestuursdecreet, 6 februari 2017

De Vlaamse Raad Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) met vertegenwoordiging van de sociale partners. De SERV herhaalt zijn pleidooi voor de betrokkenheid van de Raadgevende Comités bij de verdere implementatie van het integratieproces.

De Memorie van Toelichting geeft aan dat de fusie “leidt tot vermindering van één leidend ambtenaar. Ook diverse beslissings- en overlegstructuren zullen worden gerationaliseerd. Zo onderzoeken we bijvoorbeeld of we van 3 raadgevende comités naar 1 raadgevend comité kunnen evolueren. De Vlaamse regering zal voor het einde van dit jaar een beslissing nemen over de organisatie van de raadgevende comité(s).”

De SERV vindt het positief dat een raadgevend comité zal worden ingesteld bij de nieuwe IVA. Het raadgevend comité heeft immers een belangrijke stimulerende functie naar de leidend ambtenaar van de IVA toe, wat betreft de rol die het agentschap speelt op het vlak van de operationele beleidsvoorbereiding in zijn tweevoudige dimensie:

- het raadgevend comité kan onderbouwing leveren bij de vertaalslag van de beleidsmaatregelen naar een doelmatige, doeltreffende en klantgerichte operationele dienstverlening, waarvoor de IVA verantwoordelijk is;
- het raadgevend comité kan vanuit de eigen expertise en ervaring mee suggesties doen aan de IVA, wanneer dit vanuit zijn taakstelling beleidsgerichte input aanlevert.

Het raadgevend comité heeft bovendien een algemene opdracht van kwaliteitsopvolging en begeleiding met betrekking tot beslissingen die de leidend ambtenaar van de IVA neemt (of dient te nemen) op het vlak van de uitvoeringsgerichte taakstellingen. Het raadgevend comité heeft aandacht voor de objectiviteit, de evenwichtigheid, de territoriale spreiding, en dergelijke meer van de beleidsuitvoerende activiteiten van de IVA. Het heeft vooral oog voor de concrete maatschappelijke implicaties van de beleidsuitvoering binnen het werkveld.

Tenslotte vindt de SERV het positief dat de Vlaamse regering de optie overweegt om van drie Raadgevende Comités over te gaan naar één Comité, dit in lijn met de beoogde beleidsintegratie van de dienst- en hulpverlening voor kinderen, jongeren en gezinnen. Hiermee zou niet alleen een verdergaande stroomlijning in de overlegstructuren en uniformiteit in de advisering gerealiseerd worden maar tevens een goede afstemming op de structuur van de Vlaamse Raad Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, waarbinnen een sectorale kamer “Gezin en Jongerenwelzijn” actief zal zijn. Gelet op de ruime doelgroep en taakstelling van de nieuwe IVA pleit de SERV voor een brede samenstelling van het Raadgevend Comité, gelijkaardig aan de samenstelling van de sectorale kamer “Gezin en Jongerenwelzijn” met vertegenwoordiging van de sociale partners. Bij de evolutie naar één Raadgevend Comité dient er tevens over gewaakt dat de opgebouwde expertise niet verloren gaat.