VR 2026 2404 DOC.0384/5



Samenwerking Agentschap Binnenlands Bestuur en privaatrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's)

Evaluatieonderzoek

Chesney Callens, Koen Verhoest, Steven Van Garsse

Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

D/2024/10106/007

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:

Parkstraat 45 bus 3609

B-3000 Leuven

Tel: 0032 16 32 32 70

Sint-Jacobstraat 2

B-2000 Antwerpen

Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Annie Hondeghem

Promotor-coördinator

annie.hondeghem@kuleuven.be

Prof. dr. Wouter Van Dooren

Verantwoordelijke UAntwerpen

wouter.vandooren@uantwerpen.be

Prof. dr. Trui Steen

Verantwoordelijke KU Leuven trui.steen@kuleuven.be

Apotheekstraat 5

B-9000 Gent

Tel: 0032 9 264 92 50

Martelarenlaan 42

B-3500 Hasselt

Tel: 0032 11 26 81 11

//

Prof. dr. Joris Voets

Verantwoordelijke UGent

joris.voets@ugent.be

Prof. dr. Steven Van Garsse

Verantwoordelijke UHasselt

steven.vangarsse@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Parkstraat 36 bus 3606 - 3000 Leuven - België

Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

//

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

/ onderzoeksrapport

//

Samenwerking Agentschap Binnenlands Bestuur en privaatrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen (EVApr's)

Evaluatieonderzoek / 05.06.2025

Chesney Callens, Koen Verhoest & Steven Van Garsse

//

Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be

Inhoud

KADERING VAN HET ONDERZOEK 7

1 INLEIDING 9

2 METHODOLOGIE 11

2.1 DOCUMENTANALYSE 11
2.2 KWALITATIEVE INTERVIEWS 12
2.3 DATA-ANALYSE EN RAPPORTAGE 12
3 RESULTATEN 14
3.1 VERZELFSTANDIGING VAN OVERHEIDSENTITEITEN: OVERWEGINGEN EN KANTTEKENINGEN 14
3.1.1 EVA's en hun formele oprichtingsvoorwaarden 14
3.1.2 Overwegingen en kanttekening bij de keuze voor EVA's 16
3.2 FORMELE TAAKSTELLING VERSUS BESTUURLIJKE PRAKTIJK VAN DE ONDERZOCHTE AGENTSCHAPPEN 19
3.2.1 Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) 19
3.2.2 Agentschap Integratie en Inburgering (AgII) 22
3.2.3 Inter (Toegankelijk Vlaanderen) 25
3.2.4 Muntpunt 29
3.2.5 De Rand 32
3.3 UITDAGINGEN IN DE TOEPASSING VAN HET BESTUURSDECREET EN DE VLAAMSE CODEX OVERHEIDSFINANCIËN (VCO) 35
3.3.1 Formele voorwaarden uit het Bestuursdecreet 35
3.3.2 Formele voorwaarden uit de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) 37
3.3.3 Bestuurlijke praktijk 38
3.4 DE VERANTWOORDINGSMECHANISMEN VAN DE EVApr'S 43
3.4.1 De rol van de toezichtshouders 44
3.4.2 Rapporteringsverplichtingen 50
3.4.3 Sanctiemechanismen 52
3.4.4 Verschillen tussen de verantwoordingsmechanismen van de EVApr's 52
4 DISCUSSIE VAN DE RESULTATEN EN AANBEVELINGEN 55
4.1 FORMELE ROLABAKENING VS. BESTUURSPRAKTIJK 55
Aanbeveling 1: Expliciteer "beleidsgerichte input" in de regelgevende kaders 56
Aanbeveling 2: Voorzie heldere procesafspraken in de samenwerkingsovereenkomsten 57
4.2 COÖRDINATIE TUSSEN TOEZICHTHOUDERS 59
Aanbeveling 3: Leg de toezichtsrollen vast in de samenwerkingsovereenkomst 60

Aanbeveling 4: Concretiseer de coördinatie tussen de toezichthouders in de samenwerkingsovereenkomst 62
4.3 FINANCIELE STROMEN EN ESR 63
Aanbeveling 5: Werk een transparant overzicht van de financieringsstromen uit 64
Aanbeveling 6: Verlaag de rapporteringslasten voor EVApr's die boven de ESR-maturiteitsdrempel zitten 64
4.4 HYBRIDE STATUUT PRIVAATRECHTELIJKE EVA'S 65
Aanbeveling 7: Onderzoek de meerwaarde van het hybride statuut voor specifieke privaatrechtelijke EVA's 66
6 REFERENTIES 67

KADERING VAN HET ONDERZOEK

Het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) onderhoudt als Intern Verzelfstandigd Agentschap (IVA) structurele samenwerkingsverbanden met vier privaatrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen (EVApr's): het Agentschap Integratie en Inburgering (AgII), Inter (Toegankelijk Vlaanderen), Muntpunt en De Rand. Deze samenwerkingen zijn van fundamenteel belang voor de adequate en gespecialiseerde uitvoering van een breed spectrum aan beleidsopdrachten die door de Vlaamse overheid aan deze agentschappen zijn toevertrouwd. De feitelijke operationalisering van deze partnerschappen laat echter een beeld zien van aanzienlijke variatie, wat zich vertaalt in verschillen in de bestuurlijke dynamiek, de mate van autonomie, en de aard van de verantwoordingsmechanismen. Aangezien de huidige samenwerkingsovereenkomsten (SWO's) die de formele basis vormen voor deze relaties in 2025 aan heronderhandeling toe zijn, biedt dit een uitgelezen kans voor een diepgaande evaluatie en reflectie. Dit onderzoek is opgezet om aan deze behoefte tegemoet te komen door het functioneren van deze samenwerkingsverbanden systematisch te analyseren.

De urgentie van dit onderzoek worden verder benadrukt door diverse observaties en preliminaire analyses die doorheen de jaren zijn uitgevoerd (o.a. ook door ABB) en wijzen op specifieke aandachtspunten en uitdagingen. Er bestaan merkbare verschillen in de wijze waarop ABB toezicht houdt en controle uitoefent op de respectievelijke EVApr's, alsook in de mate waarin de EVApr's betrokken worden bij de voorbereiding en uitvoering van beleid. Ook de aard en omvang van de rapportageverplichtingen lopen uiteen. Een centraal en terugkerend thema hierbij is het delicate evenwicht tussen de legitieme operationele autonomie die EVApr's nodig hebben om hun taken flexibel en deskundig uit te voeren, en de evenzeer legitieme noodzaak voor ABB om de inzet van publieke middelen verantwoord te zien, en de realisatie van beleidsdoelstellingen te verzekeren. Uit een eerste analyse, intern uitgevoerd door ABB, komen daarenboven specifieke knelpunten naar voren met betrekking tot de correcte en coherente toepassing van het Bestuursdecreet en de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) binnen de context van deze privaatrechtelijke EVA's. Ten slotte bestaat er soms onduidelijkheid of zelfs verwarring omtrent de precieze afbakening van rollen en verantwoordelijkheden, in het bijzonder voor wat betreft beleidsondersteunende taken die traditioneel tot het domein van ABB behoren, maar waar de EVApr's in de praktijk mogelijk ook een significante bijdrage leveren of zouden kunnen leveren.

Het overkoepelende doel van dit evaluatieonderzoek is om de bestaande samenwerkingsrelaties en -praktijken tussen ABB en de vier betrokken privaatrechtelijke EVA's uitvoerig te analyseren. Hieruit moeten concrete en onderbouwde aanbevelingen komen die de samenwerkingsrelaties helpen harmoniseren en optimaliseren. Deze aanbevelingen zijn primair gericht op het optimaliseren van de samenwerkingsovereenkomsten die in 2025 heronderhandeld zullen worden, maar reiken verder naar de bredere context van samenwerkingsstructuren, toezichtsmechanismen en de algemene rolverdeling. Methodologisch steunt het onderzoek op een tweeledige aanpak. Enerzijds beroept het onderzoek zich op een grondige documentenanalyse van oprichtingsregelgeving,

SWO's, beleidsplannen, en jaarverslagen. Anderzijds analyseert dit onderzoek via een reeks diepte-interviews met sleutelactoren de reële dynamieken en ervaringen inzake deze samenwerkingen. De geïnterviewde actoren omvatten de directies van de vier EVApr's, de relevante beleidsinhoudelijke teams (i.e. Team Vlaamse Rand, Afdeling Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering) binnen ABB, de respectievelijke regeringscommissarissen, raadgevers uit de betrokken kabinetten, en de betrokken Inspecteur van Financiën (IF). Een belangrijk uitgangspunt bij de analyse en de formulering van aanbevelingen is de erkenning van de unieke specificiteit van elke EVApr, rekening houdend met verschillen in voorgeschiedenis, rechtsvorm (zoals de vzw-structuur van De Rand en Muntpunt die onderhevig zijn aan de cultuurpactwetgeving en tripartite overeenkomsten kennen) en de historisch gegroeide samenwerkingsrelatie. Om een volledig en genuanceerd beeld te garanderen, zullen ook bevindingen uit voorgaande relevante studies en analyses in dit onderzoek geïntegreerd worden.

1 INLEIDING

De Vlaamse overheid heeft doorheen de jaren diverse taken en bevoegdheden toevertrouwd aan extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's). Het doel hiervan was vaak om een meer flexibele, gespecialiseerde en efficiënte beleidsuitvoering te realiseren. Binnen dit bestuurlijke landschap speelt het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) een centrale rol, onder meer in de coördinatie en samenwerking met een aantal van deze entiteiten. Dit evaluatieonderzoek concentreert zich op de complexe samenwerkingsdynamiek tussen ABB en vier specifieke privaatrechtelijke EVA's: het Agentschap Integratie en Inburgering (AgII), Inter (Toegankelijk Vlaanderen), Muntpunt en de vzw 'de Rand'. Deze agentschappen vervullen cruciale maatschappelijke opdrachten, variërend van integratie- en inburgeringsbeleid tot het bevorderen van toegankelijkheid, het ondersteunen van het Nederlandstalig aanbod in Brussel en het versterken van het Nederlandstalig karakter van de Vlaamse Rand. De effectiviteit van deze samenwerking is dan ook van direct belang voor het welslagen van het Vlaamse beleid in deze domeinen.

Hoewel de samenwerking tussen ABB en de genoemde EVApr's vaak als constructief wordt ervaren, vertoont de concrete invulling ervan in de praktijk aanzienlijke variaties en wordt deze geconfronteerd met diverse uitdagingen. Er bestaan significante vragen over de wijze waarop het uitvoeren van de in de samenwerkingsovereenkomst bepaalde opvolging, controle en rapportering wordt uitgeoefend, de mate waarin EVApr's betrokken zijn bij beleidsvoorbereiding en -uitvoering, en de omvang en aard van rapportageverplichtingen. Dit leidt tot een spanningsveld tussen de beoogde operationele autonomie van de EVApr's en de noodzakelijke sturing en verantwoording ten aanzien van de Vlaamse Regering. Bovendien wijzen eerste analyses op moeilijkheden bij de eenduidige toepassing van het Bestuursdecreet en de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) binnen deze privaatrechtelijke context, alsook op mogelijke onduidelijkheden in de rolverdeling voor beleidsondersteunende taken. Met de heronderhandeling van de samenwerkingsovereenkomsten (SWO's) in 2025 in het vooruitzicht, is er een dringende behoefte aan een grondige analyse van deze problematiek om tot een geoptimaliseerde en toekomstbestendige samenwerking te komen.

Om een systematisch antwoord te bieden op de geschetste problematiek, formuleert dit onderzoek de volgende centrale onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de diverse samenwerkingsrelaties en -praktijken, inclusief de taakverdeling, tussen ABB en de vier privaatrechtelijke EVA's, met bijzondere aandacht voor de implicaties voor de (her)formulering van de samenwerkingsovereenkomsten?
2. Welke specifieke uitdagingen manifesteren zich bij de toepassing van het Bestuursdecreet en de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën door deze EVApr's, en welke impact hebben deze op de mechanismen van toezicht en controle?
3. Op welke wijze kan de rol van het Agentschap Binnenlands Bestuur en de respectievelijke regeringscommissarissen worden geëvalueerd en eventueel versterkt om een effectief toezicht en een adequate verantwoording door de EVApr's te waarborgen?
4. Welke concrete en praktisch implementeerbare aanbevelingen kunnen worden geformuleerd, specifiek in het licht van de heronderhandeling van de samenwerkingsovereenkomsten, ter optimalisatie van de samenwerking, de rolverdeling, de overkoepelende samenwerkingsstructuren en de controlemechanismen tussen ABB en de betrokken privaatrechtelijke EVA's?

Dit rapport is als volgt gestructureerd. Na deze inleiding (Hoofdstuk 1) wordt in Hoofdstuk 2 de gehanteerde methodologie toegelicht, inclusief de selectie van respondenten en de dataverzamelingsmethoden. Hoofdstuk 3 vormt de kern van de empirische analyse en presenteert een uitgebreide omgevingsanalyse. Dit hoofdstuk start met een algemene bespreking van de verzelfstandiging van overheidsentiteiten en de formele oprichtingsvoorwaarden voor EVA's. Vervolgens worden de vier onderzochte EVApr's en ABB gesitueerd, waarna dieper wordt ingegaan op de specifieke taakverdeling en samenwerking tussen ABB en elke EVApr, zowel op basis van beleidsdocumenten als de bestuurspraktijk. Daarna worden de uitdagingen in de toepassing van het Bestuursdecreet en de VCO behandeld, gevolgd door een analyse van de bestaande verantwoordingsmechanismen. In Hoofdstuk 4 volgt een discussie van de belangrijkste resultaten uit de analyse en worden concrete beleidsaanbevelingen geformuleerd die gericht zijn op het optimaliseren van de samenwerking en de samenwerkingsovereenkomsten.

2 METHODOLOGIE

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden en de complexe samenwerkingsdynamiek tussen het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) en de vier betrokken privaatrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen (EVApr's) te doorgronden, werd een kwalitatieve onderzoeksmethodologie gehanteerd. Deze methodologie is opgebouwd uit drie complementaire fasen: een uitgebreide documentanalyse, gevolgd door semigestructureerde interviews met sleutelactoren, en ten slotte de data-analyse en rapportage.

2.1 DOCUMENTANALYSE

De eerste fase van het onderzoek bestond uit een grondige analyse van een breed scala aan relevante documenten. Het doel hiervan was om een gedetailleerd inzicht te verkrijgen in het juridische, organisatorische, beleidsmatige kader waarbinnen de samenwerking tussen ABB en de EVApr's gestalte krijgt. Deze analyse verschafte een initiële basis voor het begrijpen van de formele rolverdeling, de geldende toezichtsmechanismen, en de naleving van wettelijke en decretale voorschriften. De verzamelde en bestudeerde documenten omvatten onder meer:

- Oprichtingsdecreten voor elk van de vier EVApr's;
- De huidige en, waar relevant, voorgaande samenwerkingsovereenkomsten (SWO's) tussen de Vlaamse overheid (vertegenwoordigd door ABB of de bevoegde minister) (en waar relevant, de Vlaamse Gemeenschapscommissie/de Provincie Vlaamse Brabant) en de EVApr's;
- Strategische en operationele beleidsplannen, ondernemingsplannen en jaarplannen van zowel ABB als de vier EVApr's;
- Jaarverslagen, jaarbeelden en andere relevante activiteitenrapportages;
- Relevante wettelijke en decretale kaders, waaronder het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO).

De analyse focuste zich op de formele afspraken omtrent taakverdeling, verantwoordelijkheden, toezicht (inclusief de rol van de regeringscommissarissen) en rapporteringsverplichtingen. Tevens werd aandacht besteed aan de wijze waarop de EVApr's omgaan met de vereisten die voortvloeien uit hun privaatrechtelijke statuut in combinatie met de publiekrechtelijke kaders.

2.2 KWALITATIEVE INTERVIEWS

In de tweede fase werden twaalf semigestructureerde interviews afgenomen met een diverse groep van sleutelactoren die direct of indirect betrokken zijn bij de samenwerking. Het doel van deze interviews was om diepgaandere inzichten te verwerven die verder reiken dan de formele documenten, de ervaren praktijk van de samenwerking te exploreren, specifieke knelpunten en succesfactoren te identificeren, en de percepties en ervaringen van de betrokkenen te capteren. Er werden gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de volgende organisaties en functieniveaus:

- Directieleden van de vier onderzochte EVApr's: Dit omvatte algemeen directeurs en/of zakelijk directeurs van het Agentschap Integratie en Inburgering, Inter, Muntpunt en De Rand;
- Regeringscommissarissen: Zowel huidige als voormalige regeringscommissarissen die toezicht hielden of houden op het Agentschap Integratie en Inburgering, Inter en De Rand;
- Vertegenwoordigers van betrokken ministeriële kabinetten: Een kabinetschef en een raadgever van de kabinetten die functioneel bevoegd zijn voor de beleidsdomeinen van ABB en de EVApr's;
- Beleidsmedewerkers van het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB): vertegenwoordigers van het Team Vlaamse Rand en het Team Integratie en Inburgering van ABB die betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding, -opvolging, financiële controle en algemene aansturing van de EVApr's;
- Een vertegenwoordiger van de Inspectie van Financiën;

De interviews waren semigestructureerd, wat betekent dat een lijst met kernthema's en open vragen als leidraad diende, maar er voldoende ruimte was voor de respondenten om eigen accenten te leggen en dieper in te gaan op specifieke aspecten. Er werd gebruikgemaakt van de gevalideerde vragenlijsten van het Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis (COBRA) project, die thema’s omtrent bestuurlijke autonomie, verzelfstandiging en toezicht/verantwoording behandelen. De vragenlijsten werden afgestemd op het type van respondent. Alle interviews werden afgenomen met garantie van vertrouwelijke behandeling van de verstrekte informatie.

2.3 DATA-ANALYSE EN RAPPORTAGE

De derde en laatste fase van het onderzoek omvatte de systematische analyse van de verzamelde gegevens. De kwalitatieve data uit de interviews werden automatisch getranscribeerd (indien opgenomen en met toestemming) of gedetailleerd genotuleerd (in geval van één interview), verwerkt in interviewverslagen, en vervolgens thematisch geanalyseerd. Hierbij werden patronen, terugkerende thema’s, en opmerkelijke verschillen of gelijkenissen in de percepties en ervaringen van de

respondenten geïdentificeerd. Deze inzichten werden vervolgens geïntegreerd met de bevindingen uit de documentanalyse.

Op basis van deze geïntegreerde analyse werd een conceptrapport opgesteld, dat een gedetailleerd overzicht van de huidige situatie, de belangrijkste bevindingen en knelpunten, en een eerste set aanbevelingen bevatte. Dit conceptrapport werd voorgelegd aan de opdrachtgever voor feedback en validatie. Na verwerking van de ontvangen opmerkingen werd het definitieve onderzoeksrapport, zoals hier voorligt, afgewerkt. Het rapport presenteert de onderzoeksresultaten op een gestructureerde wijze en mondt uit in concrete aanbevelingen gericht op de optimalisatie van de samenwerkingsovereenkomsten en de bredere samenwerkingsrelaties tussen ABB en de betrokken EVApr's.

3 RESULTATEN

3.1 VERZELFSTANDIGING VAN OVERHEIDSENTITEITEN: OVERWEGINGEN EN KANTTEKENINGEN

3.1.1 EVA's en hun formele oprichtingsvoorwaarden

Een extern verzelfstandigd agentschap (EVA) is een agentschap van de Vlaamse administratie dat beschikt over een eigen rechtspersoonlijkheid en zich organisatorisch bevindt buiten de kerndepartementen van de Vlaamse overheid. Het externe karakter van een EVA verwijst naar de zelfstandige rechtspositie van het agentschap, waarbij de EVA als aparte juridische entiteit handelt. Het Bestuursdecreet van 7 december 2018 onderscheidt twee hoofdvormen van EVA's: enerzijds de publiekrechtelijk vormgegeven EVA's, anderzijds de privaatrechtelijk vormgegeven EVA's. Het onderscheid wordt gemaakt op basis van de rechtsvorm waarin het agentschap werd opgericht. Publiekrechtelijke EVA's (EVApu) ontstaan door een publiekrechtelijk decreet en zijn niet onderworpen aan de regels van het private vennootschaps- of verenigingsrecht. Privaatrechtelijke EVA's (EVApr) zijn daarentegen opgericht volgens de regels van het privaatrecht en nemen bijvoorbeeld de vorm aan van een vzw of een vennootschap. De regels over oprichting, toezicht en samenwerking van EVA's zijn opgenomen in titel III van het Bestuursdecreet, meer bepaald de artikelen III.7 tot en met III.16. Deze bepalingen structureren de relatie tussen de Vlaamse overheid en de EVA's en verankeren de voorwaarden waaraan elk type EVA moet voldoen om als formeel opgericht en operationeel te worden beschouwd.

Een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap is een agentschap dat niet voldoet aan de dwingende bepalingen van het private vennootschaps- of verenigingsrecht. Dit type EVA wordt bij decreet opgericht door het Vlaams Parlement, wat betekent dat de juridische oprichting rechtstreeks voortvloeit uit het oprichtingsdecreet. Het oprichtingsdecreet beschrijft onder meer de naam, de maatschappelijke zetel, de doelstellingen, de bevoegdheden en de organisatie van het agentschap. Daarnaast bevat het decreet bepalingen over de samenstelling en bevoegdheden van de raad van bestuur en eventueel de aanstelling van een gedelegeerd bestuurder of een hoofd van het agentschap. Ook de wijze van toezicht door de Vlaamse Regering en de financiering worden in het decreet vastgelegd. De oprichting is formeel afgerond op het moment dat het decreet in werking treedt en bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad. Pas vanaf dat ogenblik wordt het agentschap als rechtspersoon erkend en kan het optreden in het rechtsverkeer. Omwille van hun rechtsvorm en de wijze van totstandkoming evenals hun rechtsregime zijn deze EVA's als publiekrechtelijk te beschouwen.

Een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap wordt opgericht volgens de regels van het privaatrecht, zoals vastgelegd in het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen (WVV). Dit betekent dat de rechtsvorm van het agentschap volledig in overeenstemming is met de dwingende bepalingen van het vennootschaps- of verenigingsrecht. Voorbeelden hiervan zijn EVApr's die zijn opgezet als vzw, bv, cv of stichting. De oprichting van een dergelijk agentschap vereist echter voorafgaandelijk een decretale machtiging. Het Vlaams Parlement moet via een machtigingsdecreet uitdrukkelijk toestemming geven voor de oprichting van, of deelname aan, een EVApr. In dat machtigingsdecreet kunnen bepalingen worden opgenomen over de opdrachten, bevoegdheden, financiering en toezichtmodaliteiten van het agentschap. Naast deze machtiging moet de EVApr ook daadwerkelijk worden opgericht volgens de privaatrechtelijke procedures, bijvoorbeeld via notariële akte (voor een bv of nv) of de neerlegging van statuten bij de ondernemingsrechtbank (voor een vzw). Pas wanneer beide voorwaarden zijn vervuld (i.e. de decretale machtiging en de formele oprichting volgens het privaatrecht), is het agentschap als rechtspersoon operationeel. Een bijkomende stap in dit proces is de afsluiting van een samenwerkingsovereenkomst met de Vlaamse Regering, waarin afspraken worden gemaakt over de inzet van middelen, personeelsbeleid, toezicht en rapportering.

De samenwerkingsovereenkomst tussen een privaatrechtelijk EVA en de Vlaamse overheid vormt een cruciale schakel in het juridische en beleidsmatige kader van het agentschap. Deze overeenkomst komt tot stand nadat de EVA zowel de decretale machtiging heeft verkregen als de oprichtingsformaliteiten volgens het privaatrecht heeft doorlopen. In de samenwerkingsovereenkomst worden afspraken vastgelegd over de taken en opdrachten van het agentschap, de financiering, de wijze van rapportering en de modaliteiten van toezicht, bijvoorbeeld door het aanduiden van een regeringscommissaris. Vaak is in de samenwerkingsovereenkomst bepaald dat deze goedgekeurd moet worden door de Vlaamse Regering alvorens het agentschap effectief operationeel kan worden. Daarmee wordt de publiekrechtelijke invloed op de werking van het privaatrechtelijke EVA structureel geborgd. Dit creëert een zekere hybriditeit waarin enerzijds de flexibiliteit van een private organisatievorm behouden blijft, en anderzijds de publieke belangen en verantwoordingsplichten die eigen zijn aan een overheidsorganisatie worden verankerd.

Zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke EVA's moeten bij hun oprichting rekening houden met aanvullende organisatorische en bestuurlijke vereisten. Hoewel deze niet altijd behoren tot de formele oprichtingsvoorwaarden, zijn ze essentieel voor de werking van het agentschap. In het oprichtings- of machtigingsdecreet, en in voorkomend geval de statuten van een privaatrechtelijk EVA, worden bepalingen opgenomen over de samenstelling en werking van de raad van bestuur, de interne bevoegdheidsverdeling en de rol van het dagelijks bestuur. Daarnaast is doorgaans vastgelegd op welke manier de Vlaamse Regering toezicht uitoefent, bijvoorbeeld via een regeringscommissaris of door

goedkeurings- en schorsingsbevoegdheden van bestuursbesluiten. Deze regels bieden een kader voor goed bestuur en transparantie en maken een nauwe beleidsmatige afstemming met de Vlaamse overheid mogelijk.

Een belangrijke voorwaarde voor de formele oprichting en werking van EVA's is de bekendmaking van het oprichtings- of machtigingsdecreet in het Belgisch Staatsblad. Dit is noodzakelijk om de rechtsgevolgen van het decreet tegenover derden te laten gelden. Zonder deze publicatie is het decreet niet afdwingbaar. Naast deze formele eis voorziet de decreetgever doorgaans in bepalingen over financiering en budgettaire controle. Zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke EVA's kunnen worden gesubsidieerd door de Vlaamse overheid, waarbij in het decreet en/of de samenwerkingsovereenkomst regels worden vastgelegd over het toezicht op de besteding van die middelen. Het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering behouden doorgaans via hun begrotingsbevoegdheden en auditmechanismen de controle over de financiering van de EVA's, zodat publieke middelen doelmatig en rechtmatig worden aangewend.

Een belangrijk verschil tussen EVApu's en EVApr's is of ze al dan niet **beleidsondersteunende bevoegdheden** hebben. Het Bestuursdecreet kent via Art. III.2 expliciete beleidsondersteunende bevoegdheden toe aan de EVApu's (naast de departementen en intern verzelfstandigde agentschappen). Deze beleidsondersteunende bevoegdheden staan veelal in de oprichtingsdecreten of –besluiten vermeld. EVApr's, daarentegen, hebben een primaire focus op beleidsuitvoering. Het Bestuursdecreet laat wel toe dat EVApr's **beleidsgerichte input** geven op basis van hun veldexpertise. Wat beleidsgerichte input precies inhoudt wordt niet expliciet gedefinieerd in het Bestuursdecreet, maar het moet wel gezien worden als de uitzondering die de regel bevestigt, i.e. EVApr's leveren geen beleidsondersteunend werk, maar kunnen wel, op basis van hun specifieke expertise inzake beleidsuitvoering, bijdragen aan beleidsvoorbereidend werk (bijvoorbeeld door het aanleveren van specifieke input vanuit hun expertise).

3.1.2 Overwegingen en kanttekening bij de keuze voor EVA's

De keuze om een overheidsdienst extern te verzelfstandigen in de vorm van een privaatrechtelijk extern verzelfstandigd agentschap (EVApr) is een bestuurlijke ingreep die verschillende overwegingen, consequenties en kanttekeningen met zich meebrengt. De motieven voor verzelfstandiging zijn divers en veelal gekoppeld aan de specifieke aard van de taken die een entiteit uitvoert en de beoogde verbeteringen in performantie en efficiëntie (Pollitt et al., 2003; Verhoest et al., 2012). Privaatrechtelijke EVA's worden met name overwogen wanneer de kerntaak beleidsuitvoerend is, een hoge mate van specialisatie of technische expertise vereist, en wanneer men de uitvoering op een

zekere ‘armlengte’ van de dagelijkse politieke besluitvorming wenst te plaatsen om bijvoorbeeld de geloofwaardigheid van beleidsbeslissingen te verhogen of de continuïteit van dienstverlening te waarborgen (Verhoest & Lægreid 2010; Stibbe, 2012). Daarnaast kan de formele omzetting van een reeds gedeeltelijk autonome entiteit naar een EVApr bijdragen aan een grotere duidelijkheid in de governancestructuur en een scherpere afbakening van verantwoordelijkheden. Bovendien biedt de privaatrechtelijke vorm soms de mogelijkheid om flexibeler personeelsbeleid te voeren, marktconforme diensten aan te bieden en de kosten deels te recupereren bij diverse afnemers, zowel publiek als privaat.

Een belangrijke overweging bij de oprichting van een privaatrechtelijk EVA is de gewenste afstand tot de politieke besluitvorming. In theorie kan verzelfstandiging leiden tot meer neutraliteit, objectiviteit en stabiliteit in de beleidsuitvoering, los van kortetermijn politieke cycli, waardoor een langetermijnvisie en gespecialiseerde expertise beter gewaarborgd kunnen worden (Stibbe, 2012). De internationale literatuur toont echter dat de reële mate van autonomie en de effectieve afstand tot de politiek sterk kunnen variëren en vaak beperkter zijn dan formeel voorzien (Yesilkagit & Van Thiel, 2008; Verhoest et al., 2012). De politieke invloed op de EVApr’s blijft immers aanzienlijk door instrumenten zoals de formulering van het mandaat in oprichtingsdecreten en samenwerkingsovereenkomsten, budgettaire controle, de benoeming van bestuursleden, en de aanwezigheid van regeringscommissarissen. De wens om andere overheden (bv. lagere overheden, andere gemeenschappen/gewesten) of private actoren financieel of inhoudelijk te betrekken bij de werking van het agentschap, kan ook een motief zijn. Een privaatrechtelijk EVA biedt hiervoor vaak een flexibeler juridisch kader dan een klassieke overheidsdienst, wat de afhankelijkheid van uitsluitend de Vlaamse begroting kan reduceren. Dergelijke partnerschappen vereisen echter een zorgvuldig ontworpen governancekader om te verzekeren dat de betrokkenheid van derden de realisatie van de publieke doelstellingen niet ondermijnt of leidt tot belangenconflicten.

De oprichting van een privaatrechtelijk EVA heeft diverse consequenties voor de autonomie van het agentschap en de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend. Formeel beschikt een privaatrechtelijk EVA over ruime autonomie in zijn operationele werking. Zo kan het zelf contracten sluiten, inkomsten genereren en een eigen personeelsbeleid voeren. Toch moeten we deze autonomie ook voldoende nuanceren. Gedetailleerde samenwerkingsovereenkomsten, resultaatsverbintenissen en subsidieregelingen leggen immers strikte voorwaarden op, waardoor de praktische bewegingsvrijheid van het agentschap beperkt blijft (Verhoest et al., 2012). Bovendien zijn toezichtmechanismen een vast onderdeel van de governance van EVA’s. De Vlaamse overheid behoudt controle over de EVA’s via onder meer de aanstelling van regeringscommissarissen, ex antegoedkeuringen bij grote investeringen en resultaatscontracten. Daarnaast speelt budgettaire sturing een grote rol, onder meer via

jaarplannen, subsidies en periodieke audits (Verhoest & Lægreid 2010). Ook de noodzaak aan horizontale samenwerking met andere bestuursniveaus, zoals lokale besturen, vraagt bijkomende overlegstructuren, wat de operationele autonomie verder beperken. De formele aansprakelijkheid voor handelingen ligt bij de EVA zelf, maar de politieke verantwoordelijkheid blijft doorgaans rusten bij de betrokken minister(s), waardoor incidenten in EVA's een politieke impact behouden (Stibbe, 2012).

De oprichting van een privaatrechtelijk EVA is niet zonder kanttekeningen en risico's. Een eerste kritische vaststelling is de beperkte autonomie die in de praktijk gerealiseerd wordt. Ondanks de externe verzelfstandiging blijven toezicht en controle door de Vlaamse overheid intensief. Dit leidt tot een zekere 'schijnautonomie', waarbij de bewegingsvrijheid van het EVApr kleiner is dan de formele juridische status suggereert (Verhoest et al., 2013). Tegelijk bestaan er mogelijke risico's op belangenvermenging en een verlies van democratische legitimiteit. In EVApr's met gemengde financiering of een gemengde aard (bijvoorbeeld private deelname) bestaat het gevaar dat private belangen zwaarder gaan wegen dan publieke doelstellingen (Stibbe, 2012). Tegelijk is de beëindiging van een EVApr of de inkanteling ervan in de klassieke administratie vaak een complex en kostbaar proces. Dit heeft onder meer te maken met juridische en financiële verplichtingen zoals contractafspraken, personeel en activa. Daarom is een langetermijnvisie cruciaal bij de keuze voor oprichting, met duidelijke scenario's voor mogelijke latere reorganisaties.

We kunnen concluderen dat de oprichting van een privaatrechtelijke EVA een complex proces is dat duidelijke voordelen kan opleveren op het vlak van flexibiliteit, specialisatie en klantgerichtheid, maar dat deze voordelen niet zonder nadelen en risico's zijn. De autonomie van het agentschap blijft relatief en wordt begrensd door toezicht en financiële afhankelijkheden. Een grondige analyse van de governance van deze samenwerkingsvormen, is noodzakelijk om tot een adequate keuze te komen inzake de oprichting van dergelijke EVApr's. De effectieve invulling van de samenwerkingsrelaties en de vaak complexe taakverdeling tussen een sturende overheid en verzelfstandigde entiteiten, biedt een directe achtergrond voor het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag naar de huidige samenwerkingspraktijken tussen ABB en de EVApr's en de implicaties voor hun samenwerkingsovereenkomsten. De discussie over de uitdagingen die gepaard gaan met de hybride juridische status van privaatrechtelijke EVA's en de toepassing van publiekrechtelijke kaders zoals het Bestuursdecreet en de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, moet een antwoord bieden voor de tweede onderzoeksvraag, die zich specifiek richt op deze toepassingsproblematiek en de gevolgen voor toezicht en controle. Verder is de analyse van de verschillende toezichtsmechanismen en de rollen van diverse actoren (minister, ABB, regeringscommissaris) essentieel om de derde onderzoeksvraag te behandelen, die de effectiviteit van de uitvoering van de in de samenwerkingsovereenkomst bepaalde opvolging, controle en rapportering door ABB en de regeringscommissarissen evalueert. Ten slotte biedt het

inzicht in de voor- en nadelen van verzelfstandiging en de noodzaak tot een zorgvuldig uitgewerkte governance de basis voor de vierde onderzoeksvraag, die gericht is op het formuleren van concrete aanbevelingen ter optimalisatie van de samenwerking, rolverdeling en controlemechanismen.

In de volgende secties van het rapport beantwoorden we deze onderzoeksvragen systematisch. We situeren eerst de onderzochte EVApr's zodat de achtergrond van deze agentschappen duidelijk is. Vervolgens beginnen we de analyse door de taakverdeling en samenwerking tussen ABB en de EVApr's onder de loep te nemen. Daarna gaan we in op de uitdagingen in de toepassing van het Bestuursdecreet en de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO), om onze analyse te eindigen met een evaluatie van de verantwoordingsmechanismen van de EVApr's. In Hoofdstuk 4 brengen we al deze inzichten samen en bespreken we de consequenties van deze onderzoeksresultaten. In Hoofdstuk 5 formuleren we concrete aanbevelingen, zowel voor het opstellen van de nieuwe samenwerkingsovereenkomsten met de EVApr's, als op een breder, overschouwend niveau.

3.2 FORMELE TAAKSTELLING VERSUS BESTUURLIJKE PRAKTIJK VAN DE ONDERZOCHTE AGENTSCHAPPEN

3.2.1 Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB)

Formele taakstelling

Het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) is een intern verzelfstandigd agentschap (IVA) zonder rechtspersoonlijkheid dat opgericht is bij besluit van de Vlaamse Regering (Oprichtingsbesluit ABB, 2005). Het agentschap ressorteert onder het hiërarchisch gezag van de Vlaamse regering als collegiaal bestuursorgaan. De missie van het agentschap is om mee te bouwen aan een duurzaam en democratisch samenleven in diversiteit door burgers en bestuur te verbinden en te versterken (Ondernemingsplan ABB, 2024). In die hoedanigheid positioneert ABB zich centraal tussen de Vlaamse overheid enerzijds en lokale besturen, burgerinitiatieven en diverse samenlevingsactoren anderzijds. De kerntaak van het agentschap omvat zowel de beleidsondersteuning als de beleidsuitvoering binnen een brede waaier aan beleidsvelden, waaronder binnenlands bestuur, stedenbeleid, gelijke kansen, integratie en inburgering, en de coördinatie van het beleid met betrekking tot Brussel-Hoofdstad en de Vlaamse Rand (Oprichtingsbesluit ABB, 2005). Deze beleidsondersteuning omvat onder meer het uitoefenen van administratief toezicht op en het ondersteunen van lokale en provinciale besturen, de ontwikkeling van een kenniscentrum, en het voeren van overleg met andere beleidsdomeinen (Oprichtingsbesluit ABB, 2005).

In lijn met deze decretale taakstelling heeft ABB een centrale verantwoordelijkheid in de beleidsvoorbereiding, opvolging en monitoring van deze beleidsdomeinen. Het jaarlijkse ondernemingsplan van het agentschap is het instrument waarmee deze decretale opdrachten concreet worden ingevuld en aangestuurd door de minister. Zo vervult ABB een sleutelrol in het stimuleren van inclusie en gelijke kansen, onder meer via juridische en toezichthoudende bevoegdheden. Binnen het domein integratie en inburgering is ABB bevoegd voor het opzetten en bewaken van een kwalitatief traject voor nieuwkomers. Ook voor de beleidsvelden Brussel en de Vlaamse Rand neemt ABB de beleidsvoorbereidende en coördinerende rol op zich. Het agentschap helpt daarnaast het toegankelijkheidsbeleid uitbouwen om drempels voor personen met een beperking weg te werken (Ondernemingsplan ABB, 2024).

ABB is als intern verzelfstandigd agentschap bovendien nauw verweven met de andere bestuursniveaus. ABB biedt ondersteuning aan de lokale en provinciale besturen , oefent administratief toezicht op hen uit en fungeert als kenniscentrum inzake hun werking. Binnen de Vlaamse overheid zelf coördineert ABB de relatie met de vier privaatrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen (AgII, Inter, de Rand en Muntpunt) en volgt het, samen met de minister, de EVA's op. De functie van ABB is, met andere woorden, gebaseerd op een decretale opdracht die zowel beleidsvoorbereidend als coördinerend is[1], met als doel de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering doeltreffend te realiseren.

Bestuurlijke praktijk

Hoewel de formele taakstelling van ABB decretaal duidelijk is afgebakend, toont de bestuurlijke praktijk een meer genuanceerde en soms complexe dynamiek in de samenwerking met de vier EVApr's. Uit de interviews met medewerkers van ABB blijkt dat er een voortdurend spanningsveld bestaat tussen de decretale rol van ABB als beleidsvoorbereider en -coördinator, en de operationele realiteit waarin de EVApr's, met hun eigen expertise en autonomie, functioneren.

Een centraal thema is de afbakening van de beleidsvoorbereidende rol. Formeel is dit de kerntaak van ABB. In de praktijk worden de EVApr's echter vaak als volwaardige partners in beleidstrajecten betrokken vanwege hun praktijkgerichte expertise. Deze expertise wordt door ABB erkend, maar leidt tot een spanningsveld wanneer de EVApr's een te sterke regierol opnemen in dossiers die hun eigen

[1] ABB heeft decretaal geen toezichthoudende bevoegdheid, aangezien die uitsluitend bij de Vlaamse regering en de regeringscommissaris ligt. Via de samenwerkingsovereenkomst kan de uitvoering van bepaalde toezichthoudende taken (zoals opvolging, controle, rapportering) wel aan ABB gedelegeerd worden vanuit de Vlaamse regering (Vlaamse regering blijft de toezichthoudende en sanctionerende bevoegdheden volledig behouden). Deze taken moeten dan expliciet in de samenwerkingsovereenkomst gespecificeerd worden.

werking overstijgen. Een voorbeeld hiervan is het 'Totaalplan Nederlands', waarbij vzw 'de Rand' een sterk eigenaarschap claimt, terwijl ABB de regie moet voeren over dergelijke transversale initiatieven die samenwerking met andere departementen vereisen (wat onder beleidsondersteuning valt). Soms worden beleidsopdrachten zelfs rechtstreeks door een minister of kabinet aan een EVApr toegekend, zonder voorafgaande betrokkenheid van ABB, zoals bij de onderwijsopdracht voor vzw 'de Rand'. Hoewel ABB de logica van zo'n keuze vaak begrijpt, plaatst het agentschap kanttekeningen bij de structurele opname van dergelijke taken door een EVApr en benadrukt het de noodzaak om als coördinator betrokken te blijven. Deze praktijk zet ook hoogspanning onder wat onder beleidsgerichte input wordt verstaan. Het kan niet de bedoeling van de decreetgever geweest zijn dat EVApr's een dergelijke verregaande en structurele rol opnamen in de beleidsondersteuning van de departementen, IVA's en EVApu's, want dan vervaagt het verschil tussen beleidsondersteunende taken en beleidsgerichte input. Doordat het verschil tussen beleidsgerichte input en beleidsondersteunende taken verdwijnt, wordt de werking van ABB in die beleidsondersteuning voor een deel uitgehold en wordt het haar moeilijk gemaakt om haar taken volledig en correct op te nemen.

De uitvoering van de in de samenwerkingsovereenkomst bepaalde toezichthoudende en controlerende taken van ABB krijgt in de praktijk vorm via diverse mechanismen. Jaarlijks beoordeelt ABB de werkingsprogramma's en begrotingen van de EVApr's, en volgt het de uitvoering op via convenantgesprekken en de analyse van jaarverslagen. Een belangrijk onderdeel van deze taken is de financiële opvolging, met name de ondersteuning en controle bij de complexe vertaling van de begrotingen naar de ESR-rapportering (Europees Stelsel van Rekeningen). Hoewel ABB stelt dat dit geen micromanagement is, maar een noodzakelijke voorwaarde om op beleidsniveau correcte afwegingen te maken, wordt erkend dat de EVApr's dit soms ervaren als een inbreuk op hun autonomie, vooral wanneer gedetailleerde financiële onderbouwing per doelstelling wordt gevraagd. Hier wordt het spanningsveld tussen de gedelegeerde toezichtstaken van ABB enerzijds en de decretale autonomie van de EVApr's anderzijds al meteen duidelijk.

In de praktijk wordt de coördinerende rol van ABB echter bemoeilijkt door de bestuurlijke afstand en een soms gebrekkige informatiedoorstroming. ABB-medewerkers zijn niet altijd aanwezig bij de bestuursvergaderingen van alle EVApr's (bv. AgII en Inter), hoewel dit waardevol zou kunnen zijn om signalen sneller op te pikken (anderzijds kan dit ook als een versmalling van de autonomie van de EVApr's gepercipieerd worden). Ook is er geen structurele terugkoppeling vanuit de regeringscommissarissen naar ABB over hun bevindingen. Bovendien wordt ABB niet altijd proactief geïnformeerd over overlegmomenten die EVApr's zelf organiseren met lokale besturen of andere partners. Dit alles maakt dat ABB soms vanop afstand moet opereren en extra inspanningen moet leveren om haar coördinerende en toezichthoudende rol waar te maken.

Tot slot blijkt uit de interviews dat de bestuurlijke relatie verschilt per EVApr. De samenwerking met vzw 'de Rand' wordt als het meest complex en soms "concurrentieel" omschreven, vanwege de sterke, zelfstandige positie en de sui generis-rol van de vzw in de Vlaamse Rand. De relatie met Muntpunt is minder complex, mede omdat de VGC daar een grotere invloed heeft dan ABB. De samenwerking met AgII verloopt relatief eenvoudig, vooral omdat de financieringslijn eenduidig is (100% via ABB). De relatie met Inter is dan weer gecompliceerd door de gemengde financieringsstructuur, waarbij ABB als slechts een van de vele "klanten" gezien wordt, wat leidt tot een hybride partner-klantdynamiek en soms een defensieve houding van het agentschap.

3.2.2 Agentschap Integratie en Inburgering (AgII)

Formele taakstelling

Het Agentschap Integratie en Inburgering (AgII) is een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap (EVApr) in de vorm van een private stichting. De oprichting en werking ervan worden geregeld door het decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid van 7 juni 2013, dat AgII de decretale opdracht geeft om de integratie van personen van buitenlandse herkomst te ondersteunen, te stimuleren en te begeleiden. Het agentschap werkt hiervoor nauw samen met de stedelijke agentschappen (Atlas in Antwerpen en Amal in Gent) en met het Huis van het Nederlands in Brussel. Samen met hen bedient AgII een brede doelgroep van nieuwkomers, personen van buitenlandse herkomst en organisaties die professioneel of vrijwillig actief zijn rond integratie en diversiteit. AgII streeft naar een inclusieve samenleving waar iedereen de kans krijgt om volwaardig te participeren, onder meer door nieuwkomers toe te leiden naar taallessen en maatschappelijke oriëntatie, en tegelijk drempels in de samenleving weg te nemen (Jaarverslag AgII, 2023).

Om zijn opdracht te vervullen, wijst het decreet AgII een breed scala aan kerntaken toe die de dagelijkse werking van het agentschap vormgeven. Een centrale kerntaak is het aanbieden van inburgeringstrajecten. Dit omvat de organisatie van het volledige programma, met individuele trajectbegeleiding, een vormingspakket maatschappelijke oriëntatie, de toeleiding naar cursussen Nederlands als tweede taal, een verplichte inschrijving bij de VDAB voor wie toegang heeft tot de arbeidsmarkt, en een participatie- en netwerktraject. Een tweede belangrijke set kerntaken omvat het verstrekken van advies en praktijkondersteuning aan lokale besturen, voorzieningen en andere organisaties. Dit gebeurt via initiatieven rond taalbeleid, taalpromotie en integratiewerk, waarbij organisaties worden ondersteund om hun structuur en dienstverlening beter af te stemmen op de gevolgen van migratie. Een derde kerntaak is het voorzien in gespecialiseerde dienstverlening, zoals juridische ondersteuning met betrekking tot het vreemdelingenrecht en het organiseren van sociaal

tolken en vertalen, wat een onderdeel is van de taalbeleidstaak. Daarnaast is het agentschap ook belast met het verzamelen en ter beschikking stellen van expertise en data.

Die opdracht is in de samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse overheid en AgII (2021) nader uitgewerkt. In de samenwerkingsovereenkomst staat dat AgII onder meer instaat voor het organiseren en uitvoeren van inburgeringstrajecten, voor het aanbieden van sociaal tolken en vertalen, voor het bevorderen van maatschappelijke participatie en voor het geven van advies en praktijkondersteuning aan lokale besturen en organisaties. In artikel 6 van de samenwerkingsovereenkomst wordt dit de kern- en bijhorende neventaken van AgII genoemd, met een verwijzing naar artikel 17 van het oprichtingsdecreet. Hiermee wordt bedoeld dat AgII in de praktijk burgers, besturen en voorzieningen moet ondersteunen op vlak van integratie en inburgering en dat het agentschap daarbij de beleidskeuzes van de bevoegde minister respecteert en concretiseert in haar eigen ondernemingsplan.

Een belangrijke focus van AgII ligt op taalverwerving en maatschappelijke participatie. Nieuwkomers worden gestimuleerd om via het decretaal verankerde participatie- en netwerktraject actief contacten te leggen. Via cursussen maatschappelijke oriëntatie maken ze kennis met de basiswaarden en de werking van de samenleving, met als doel hun zelfredzaamheid te verhogen. Via online en fysieke cursussen maatschappelijke oriëntatie (MO) maken ze kennis met de basiswaarden, gebruiken en instanties die het dagelijks leven in Vlaanderen en Brussel bepalen. De participatielijn wordt daarnaast versterkt door lokale besturen te ondersteunen via projectmatige en financiële hulp of door oefenkansen Nederlands mee uit te bouwen. Door het verbinden van mensen en het focussen op toegankelijkheid, werkt het agentschap aan een klimaat waarin zowel nieuwkomers als bestaande inwoners elkaar beter leren kennen en samenwerken rond gedeelde interesses of noden (Jaarverslag Inburgering, 2023; Beleidsnota Integratie en Inburgering, 2024).

Het oprichtingsdecreet vermeldt voorts dat AgII een taak heeft in de realisatie van de doelstellingen van het Vlaams integratiebeleid zoals het verzamelen, bewerken en ter beschikking stellen van data, het opzetten van projecten in functie van de realisatie van de kerntaken (i.e. de beleidsuitvoeringstaken), en het verzamelen en ter beschikking stellen van expertise. Het decreet voegt eraan toe dat AgII alle andere activiteiten en taken mag uitoefenen die rechtstreeks of onrechtstreeks kunnen bijdragen tot de voormelde taken. Deze passages in het oprichtingsdecreet verwijzen naar de uit Art. III 2 van het Bestuursdecreet voorziene beleidsgerichte input. Het is duidelijk uit deze taken dat de sprong richting beleidsondersteuning relatief klein is. De taak om data te verzamelen kan bijvoorbeeld al snel evolueren naar beleidsondersteuning als AgII, na het signaleren van een probleem, gevraagd wordt om een nieuw beleidsinstrument met bijbehorende financiering te ontwerpen of zelf met suggesties hierrond komt. Hetzelfde geldt voor het opzetten van experimentele projecten: een

succesvolle lokale proef (input) leidt in de praktijk vaak tot de vraag om de decretale basis en de subsidievoorwaarden voor een bredere uitrol te formuleren. Ook het aanleveren van expertise (input) verandert onbedoeld al snel in actieve beleidsondersteuning wanneer AgII niet enkel als expert beleidssignalen analyseert, maar vervolgens ook het strategische actieplan met concrete beleidsmaatregelen voor de regering uitschrijft.

Bestuurlijke praktijk

Ook in de praktijk is de op het eerste zicht formeel afgebakende taakstelling van AgII als beleidsuitvoerder genuanceerder. Er bestaat een grijze zone waarin AgII, vanuit zijn praktijkexpertise, een significante beleidsondersteunende rol opneemt. Het agentschap wordt frequent geraadpleegd voor of is direct betrokken bij het schrijven van beleidsdocumenten. Zo wordt in de interviews opgemerkt dat AgII inhoudelijk vaak zo nauw betrokken is dat het meeschrijft aan startnota's die formeel door ABB worden aangeleverd (maar rechtstreeks door het kabinet werden verzocht). ABB staat immers formeel in voor de beleidsvoorbereiding, waarvoor ze input vanuit AgII nodig heeft. Echter, door de rechtstreekse vraag van het kabinet aan AgII vervaagt de beleidsvoorbereidende rol van ABB. Op die manier krijgt AgII zelf een beleidsvoorbereidende rol (of neemt het kabinet die rol van ABB over). AgII positioneert zichzelf ook als een gewaardeerde kennis- en innovatiepartner die ook proactief eigen initiatieven ontwikkelt (bv. rond digitale inclusie) die beleidsmatig worden opgepikt.

AgII geniet een aanzienlijke autonomie in de operationele uitwerking van zijn taken. Zo oefent ABB weinig directe controle uit op aspecten als het personeelsbeleid of de interne organisatiestructuur. AgII voert een eigen beleid op het gebied van HR, ICT en communicatie en ressorteert onder het Paritair Comité 329 van de socioculturele sector, en dus niet onder het Vlaams Personeelsstatuut (VPS). Dit biedt enerzijds flexibiliteit bij aanwervingen, maar kan anderzijds resulteren in minder gunstige loonvoorwaarden in vergelijking met de Vlaamse overheid. Deze operationele vrijheid stelt AgII in staat om, naar eigen zeggen, proactief in te spelen op actuele noden, zoals de groeiende vraag naar digitale ondersteuning of de opkomst van nieuwe doelgroepen binnen het inburgeringsbeleid.

De privaatrechtelijke rechtsvorm van AgII (i.e. een stichting), gecombineerd met overheidsfinanciering, brengt echter een dubbele rapporteringsstructuur met zich mee. AgII dient zowel boekhoudkundig verantwoording af te leggen als stichting (met een eigen revisor en goedkeuring door de Raad van Bestuur) als te rapporteren aan de Vlaamse overheid, onder meer volgens de ESR-methodiek (Europees Stelsel van Rekeningen). Deze dubbele verplichting genereert extra planlast en kan soms tot verwarring leiden, bijvoorbeeld wanneer een positief saldo in de reguliere boekhouding volgens ESR-normen als iets negatief wordt beschouwd (vanwege de kasboekhoudlogica). Onder invloed van de ESR-regels

vloeien budgetoverschotten in het huidige systeem automatisch terug naar de Vlaamse begroting, waardoor AgII ze niet kan aanwenden voor herinvestering of nieuwe initiatieven. Dit geeft het gevoel dat efficiënt werken niet beloond wordt.

De regeringscommissaris, die toezicht houdt op zowel de financiële als de beleidsmatige aspecten, vormt een cruciaal onderdeel van het toezichtsmechanisme. Deze commissaris woont vergaderingen bij (van de Raad van Bestuur, het kerncomité, het auditcomité en het remuneratiecomité), ontvangt financiële rapportages en stelt verslagen met eventuele aanbevelingen op voor het kabinet of de minister. Hoewel de regeringscommissaris over een vetorecht beschikt, is daar binnen AgII tot op heden geen gebruik van gemaakt, mede dankzij een cultuur van uitgebreid vooroverleg. Vanuit AgII wordt de rol van de regeringscommissaris als constructief beschouwd, hoewel de concrete inhoud van diens verslagen aan het kabinet meestal niet bekend is bij het agentschap zelf, noch bij ABB die als belangrijke opvolger van de SWO idealiter zicht zou moeten hebben op diens verslagen. Wel bestaat er bij AgII de perceptie dat de afbakening tussen de toezichthoudende taken van ABB en die van de regeringscommissaris niet altijd even helder is, wat voor verwarring kan zorgen binnen de Raad van Bestuur van AgII.

Om de samenwerking met ABB nog verder te verbeteren, onderstrepen de betrokkenen het belang van een stabiel en voorspelbaar financieel kader, zodat AgII beter kan plannen en meer ruimte heeft voor innovatie. De wens bestaat om overtollige middelen via een reservemechanisme te kunnen inzetten voor duurzame projecten, vergelijkbaar met een reeds toegepast systeem voor huisvesting, in plaats van ze te moeten terugstorten of ad hoc te besteden (zie verdere nuance hierover in de sectie “3.4 Uitdagingen in de toepassing van het Bestuursdecreet en de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO)”). Een verdere stroomlijning van de rapporteringsverplichtingen, met name de dubbele boekhoudlogica (klassiek en ESR), zou soelaas bieden. Daarnaast wordt gepleit voor het blijvend investeren in informele overlegmomenten om spanningen of nieuwe beleidsaccenten tijdig te bespreken. AgII geeft ook aan dat ABB een rol kan spelen als broker naar andere administraties zoals Digitaal Vlaanderen of het Facilitair Bedrijf. Verder wordt vanuit AgII de ontwikkeling van nieuwe, meer kwalitatieve prestatie-indicatoren in samenwerking met ABB voor 2025 genoemd, die niet enkel output maar ook effectiviteit en kwaliteit zouden meten.

3.2.3 Inter (Toegankelijk Vlaanderen)

<u>Formele taakstelling</u>

De privaatrechtelijke stichting Inter is een extern verzelfstandigd agentschap (EVApr) in het beleidsveld Gelijke Kansen van de Vlaamse overheid dat werd opgericht met machtiging van het Vlaams Parlement

via het decreet van 28 maart 2014. De decretale missie van het agentschap is te streven naar een integraal toegankelijke en inclusieve samenleving, zodat iedereen, op een gelijkwaardige wijze, volwaardig kan deelnemen aan alle facetten van het leven. De organisatie biedt vanuit haar decretale opdracht ondersteuning aan overheden, organisaties en andere stakeholders die hun beleid en praktijk op het vlak van toegankelijkheid willen versterken. Vanuit die opdracht begeleidt Inter zowel lokale besturen als Vlaamse entiteiten bij het realiseren van een inclusieve leefomgeving. Dit gebeurt onder meer door het delen van expertise, het geven van advies en het stimuleren van samenwerking rond universeel ontwerpen en toegankelijkheidsbeleid. De kerndoelstelling van Inter is om de samenleving zo vorm te geven dat alle burgers, met of zonder beperking, volwaardig kunnen deelnemen (Jaarverslag Inter, 2023). Het agentschap werkt daarbij vanuit het principe van “Universal Design”, waarbij producten, infrastructuur en dienstverlening vanaf de ontwerpfase afgestemd worden op uiteenlopende gebruikers. Het uitdragen van deze visie beoogt bovendien niet alleen drempels weg te nemen, maar ook om de maatschappelijke bewustwording omtrent toegankelijkheid structureel te verhogen.

Om deze missie te realiseren, voert Inter een reeks beleidsuitvoerende taken uit die in het oprichtingsdecreet zijn vastgelegd. Het agentschap fungeert als het Vlaamse expertisecentrum voor integrale toegankelijkheid en universal design. Een kerntaak is het technisch en inhoudelijk begeleiden en adviseren van de Vlaamse, provinciale en lokale overheden bij de ontwikkeling en uitvoering van hun toegankelijkheidsbeleid. Daarnaast biedt het agentschap diensten, advies, vorming en onderzoek aan derden, en ontwikkelt het activiteiten om de toegankelijkheid van evenementen te bevorderen. Meer specifiek voert Inter ook toegankelijkheidsscreenings uit voor de databank Toegankelijk Vlaanderen en is het exclusief bevoegd voor het uitbrengen van adviezen in het kader van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake toegankelijkheid. Het agentschap participeert daarnaast ook in nationale en internationale initiatieven om expertise op te bouwen en te delen, wat in de praktijk onder meer blijkt uit de deelname aan netwerken zoals AccessibleEU. Art. 5 § 3 geeft Inter echter ook potentieel ruimere bevoegdheden door te stipuleren dat de Vlaamse regering bijzondere opdrachten kan toewijzen aan Inter, zolang die aansluiten bij zijn missie en taken. Aangezien het Bestuursdecreet zegt dat o.a. de EVApr’s vanuit hun taakstelling beleidsgerichte input leveren, kunnen deze bijzondere opdrachten in theorie verder gaan dan louter beleidsuitvoerende taken. Opnieuw vervaagt de grens snel tussen het geven van beleidsgerichte input omtrent het toegankelijkheidsbeleid van Vlaanderen (of een bijzondere opdracht die Inter kreeg) en het opnemen van beleidsondersteunende taken zoals het meeschrijven aan het toegankelijkheidsbeleid.

Bestuurlijke praktijk

Inter voert opdrachten uit voor een breed scala aan overheidsorganisaties, gaande van grote Vlaamse entiteiten tot lokale besturen. Zo bestaan er meerjarige samenwerkingen met Sport Vlaanderen en het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, waarbij Inter toegankelijkheidsadviezen verstrekt voor respectievelijk sportinfrastructuur en openbare wegen. De organisatie biedt daarnaast specifiek advies aan Het Facilitair Bedrijf, bijvoorbeeld betreffende de toegankelijkheid van overheidsgebouwen. Ook Toerisme Vlaanderen wordt als een belangrijke partner genoemd, waarmee Inter een kaderovereenkomst heeft afgesloten voor regelmatige adviesverlening bij de inrichting van toeristische trekpleisters. Buiten het Vlaamse niveau adviseert Inter provincies en gemeenten, vaak op basis van convenanten of directe facturatie. Concreet betekent dit dat een gespecialiseerd team van Inter-medewerkers frequent ter plaatse inspecties uitvoert en concrete aanbevelingen formuleert om bijvoorbeeld onthaalbalies, stemlokalen of culturele centra toegankelijk te maken voor personen met een beperking.

Deze transversale positionering, waarbij Inter beleidsinformatie aanreikt die relevant is voor meerdere ministers en administraties, wordt door Inter zelf beschouwd als een bijdrage aan de maatschappelijke doelstellingen, zonder zich te mengen in interne beleidsprocedures. Inter neemt immers geen formele rol op in de enge zin van beleidsvoorbereiding (zoals bv. het schrijven van decreetteksten), maar levert wel onderbouwde input vanuit de praktijk, zowel op vraag als op eigen initiatief (i.e. beleidsgerichte input). Toch gaat Inter hierin soms verder door naast haar louter adviserende rol ook een coördinerende rol op te nemen door initiatieven mee te ontplooien in andere departementen en agentschappen (bv. Onderwijs). Hiervoor krijgt Inter het mandaat van de minister, maar wordt ABB soms niet of onvoldoende op de hoogte gehouden van dergelijke initiatieven wat de aan haar toevertrouwde beleidsondersteuning bemoeilijkt en doorkruist. Het bewaken van de grens tussen beleidsgerichte input en beleidsondersteuning kwam in het verleden vaker tot discussies in de Raad van Bestuur. Zo werd een idee om een eigen bijdrage voor het regeerakkoord (met 10 geboden voor een toegankelijk Vlaanderen) uiteindelijk niet goedgekeurd door de Raad van Bestuur omdat Inter volgens de bestuursleden niet neutraal is als beleidspartner. Het schetst wel dat Inter zichzelf als beleidspartner van de Vlaamse regering ziet, en de interpretatie van wat onder beleidsgerichte input valt, dus soms oprekt. Het oprekken van deze interpretatie is extra problematisch bij Inter omdat het agentschap deels gefinancierd wordt uit eigen inkomsten (bv. via facturatie aan private organisaties), en het er dus alle belang bij heeft om het beleid mee aan te sturen.

Een ander spanningsveld manifesteert zich rond de financiële verantwoording. De diversiteit aan opdrachtgevers en financieringsbronnen, waarbij de samenwerkingsovereenkomst slechts ongeveer

een derde van de basiswerking financiert, maakt de rol van ABB als toezichthouder meer ambigue dan bijvoorbeeld bij AgII. Vanuit Inter wordt de gedetailleerde verantwoording die deze subsidiestroom van ABB vereist, soms als micromanagement ervaren. Een voorbeeld is de opvolging van projectsubsidies, zoals voor het toegankelijker maken van stembureaus, waarbij een omvangrijk dossier met gedetailleerde uitgaven en prestatiebewijzen moet worden aangeleverd. Hoewel Inter de logica van rapportering onderschrijft, wordt de mate van detail als disproportioneel en tijdrovend ervaren in vergelijking met de reguliere facturatie en eindrapporten voor andere opdrachtgevers. ABB benadrukt dat het diepgaand financieel inzicht nodig heeft om op beleidsniveau correcte afwegingen te kunnen maken, zeker bij vragen om extra middelen. Deze noodzaak tot gedetailleerde opvolging wordt versterkt doordat het voor ABB zelf niet altijd eenduidig is hoe, volgens de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) en wisselende adviezen van de Inspectie van Financiën, moet worden omgegaan met bijkomende middelen die los van de reguliere begroting aan EVApr's worden toegekend. ABB voert hierbij de interpretaties uit zoals die door het Departement Financiën en Begroting worden aangeleverd. Vanuit ABB wordt echter ervaren dat Inter zich soms terughoudend opstelt om deze transparantie te bieden, wat wordt geïnterpreteerd als een reflex om de eigen autonomie te beschermen of als een 'verdedigingscultuur' die voortkomt uit de noodzaak om zich tegenover meerdere opdrachtgevers te verantwoorden. ABB erkent dat deze meervoudige verantwoording een zware administratieve last is voor een relatief klein agentschap.

Deze voorbeelden illustreren de hybride operationele realiteit van Inter. De gediversifieerde financiering biedt kansen, maar leidt ook tot complexe toezicht- en rapporteringsverplichtingen, met name in de relatie met ABB. De controle-eisen van ABB worden daarbij niet primair gezien als een gebrek aan vertrouwen, maar als een uitvloeisel van haar rol als toezichthouder die de doelgerichte inzet van publieke middelen moet verzekeren binnen de geldende regelgeving. Het contrast met de administratief lichtere afhandeling van andere opdrachten via facturatie, onderstreept volgens Inter de behoefte aan een helderder kader en een partnerschap gestoeld op meer vertrouwen en minder gedetailleerde controle. Anderzijds moeten we hier toch ook vermelden dat Inter ageert als agentschap van de Vlaamse overheid, en in die hoedanigheid onder de verantwoordelijkheid en controle van de Vlaamse overheid valt, waarmee bepaalde rapportageverplichtingen gepaard gaan. Zo wordt in de interviews met de toezichthouders melding gemaakt van een gepercipieerd gebrek aan eenduidige strategische sturing en de onduidelijkheid over wie finaal de koers en prestaties van Inter beoordeelt, waardoor het agentschap zich soms in een "strategisch niemandsland" bevindt. Er wordt bovendien op gewezen dat er vandaag onvoldoende duidelijkheid is over de inzet van projectsubsidies om algemene kosten (zoals personeel of huur) te financieren, wat de financiële duurzaamheid van de EVApr's in het gedrang kan brengen als die projectmiddelen weg zouden vallen. De vraag stelt zich echter of een

diepgaand inzicht in de strategie en financiën wel een toezichtstaak kan zijn als het gaat om EVApr's, en of de adviezen van bijvoorbeeld IF en DFB wel toegespitst genoeg zijn op deze EVApr's. De spanning tussen autonomie en verantwoording is derhalve een constante in de operationele werking van Inter.

3.2.4 Muntpunt

Formele taakstelling

Vzw Muntpunt is een extern verzelfstandigd agentschap (EVApr) die opgericht werd bij decreet van 19 november 2010 als een Vlaams communicatiehuis in Brussel. De decretale missie van Muntpunt is tweeledig: enerzijds de kennis en de beleving van Brussel bevorderen via een geïntegreerd informatie-, communicatie- en promotiebeleid, en anderzijds informatie, kennis en cultuur aanbieden door het leveren van bibliotheekdiensten. Daarnaast heeft het als doel om 'Vlaanderen in Brussel en Brussel in Vlaanderen' te promoten om zo de hoofdstedelijke uitstraling en aantrekkingskracht te vergroten. Met meer dan een half miljoen bezoeken in 2023 en 14.421 actieve leden profileert Muntpunt zich als een platform voor culturele participatie en maatschappelijke ontmoeting (Jaarverslag Muntpunt, 2023). De infrastructuur wordt ondersteund door de Vlaamse overheid en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC), die conform het oprichtingsdecreet samen hebben meegewerkt aan de oprichting van de vzw.

Het oprichtingsdecreet van Muntpunt legt een aantal taken vast. De decretale taak om te functioneren als een grootstedelijke openbare bibliotheek vertaalt zich in het aanbieden van een uitgebreide collectie media en het organiseren van honderden activiteiten zoals lezingen en workshops (Jaarverslag Muntpunt, 2024). Daarnaast vervult Muntpunt de decretale taak van centraal aanspreekpunt met een fysiek en virtueel loket waar burgers terechtkunnen voor informatie over Nederlandstalige voorzieningen in Brussel. Het agentschap bouwt, zoals in het decreet omschreven, ook een platform uit waar Brusselse en Vlaamse instellingen elkaar ontmoeten en samenwerken. Deze activiteiten dragen bij aan de taak om te communiceren over en het promoten van kwaliteitsvolle Nederlandstalige realisaties in de hoofdstad. In de praktijk omvat de dienstverlening verder het beheer van Paspartoe, een programma dat cultuurparticipatie stimuleert, met specifieke aandacht voor mensen in armoede (Jaarverslag Muntpunt, 2024). Voor 2024 lagen de ambities onder meer bij het versterken van outreach naar kwetsbare doelgroepen en het verder inzetten op digitale geletterdheid. In deze evolutie werkt Muntpunt aan een duurzaam samenspel tussen inhoudelijke doelstellingen en een stabiele financiële basis (Jaarverslag Muntpunt, 2024).

Bestuurlijke praktijk

De bestuurlijke praktijk van Muntpunt wordt in grote mate bepaald door de duale aansturing door zowel ABB als de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). Muntpunt heeft immers een bijzondere positie in Brussel, omdat het zowel taken van een openbare bibliotheek vervult als een bredere informatie- en platformfunctie voor Nederlandstalige initiatieven in de hoofdstad. ABB treedt op als de belangrijkste Vlaamse subsidiegever, maar moet die rol delen met de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). In de praktijk is het de Vlaamse overheid die een substantieel deel van de structurele financiering verschaft, in recente begrotingen zelfs meer dan de helft van het totaal (€2,9 miljoen van Vlaanderen tegenover €1,8 miljoen van de VGC). De VGC heeft historisch eveneens een grote invloed op Muntpunt, omdat zij mee aan de basis stond van het initiatief en mede financiële middelen inbracht.

De samenwerkingsdynamiek tussen ABB en Muntpunt wordt over het algemeen als constructief ervaren. ABB volgt de werking van Muntpunt op via een jaarlijkse cyclus van begrotingsbesprekingen en convenantgesprekken (minstens tweemaal per jaar: één voor het jaarplan en één ter evaluatie). Hierbij wordt de voortgang van projecten geëvalueerd en wordt vooruitgeblikt naar het komende werkingsjaar. Deze aanpak sluit, aldus de analyse van ABB, aan bij de oorspronkelijke opzet voor Muntpunt, waarbij de samenwerkingsovereenkomst bewust als een algemeen kader diende en de concrete doelen flexibel werden uitgewerkt in het meerjarenplan. Een opvallend verschil met sommige andere EVApr's is dat Muntpunt geen regeringscommissaris heeft die formeel de raad van bestuur bijwoont of beslissingen kan laten schorsen. ABB is wel als waarnemer aanwezig bij de bestuursvergaderingen, maar de concrete sturing vanuit ABB vindt eerder plaats via informelere contacten buiten deze vergaderingen om. De aansturing vanuit ABB is primair gericht op het vastleggen van algemene beleidskaders en het toezien op de correcte besteding van middelen, en wordt door Muntpunt als voldoende "op afstand" ervaren, wat ruimte laat voor een autonome dagelijkse werking.

Desondanks zijn er aandachtspunten die de samenwerking complexer maken. Een belangrijk element is de gedeelde bevoegdheid en financiering met de VGC. Waar ABB zich meer richt op beleidskaders en financiële controle, hanteert de VGC, die zelf ook uitvoerend actief is op gelijkaardige domeinen, soms een meer operationele benadering, zeker wat betreft promotie en communicatie in Brussel. Dit leidt volgens Muntpunt tot een "troebele" relatie en kan verwarring scheppen, aangezien Muntpunt haar taken autonoom wil invullen maar geconfronteerd wordt met uiteenlopende verwachtingen. Financieel zijn er eveneens uitdagingen. ABB merkt op dat Muntpunt kampt met beperkt meegroeiende middelen tegenover toenemende en complexere opdrachten. De personeelsomvang is gedaald van 70 bij de start naar 61 VTE, mede door een subsidiemechanisme van de VGC waarbij

uitdiensttredingen niet altijd volledig gecompenseerd worden voor vervangingen door de toegekende subsidie. ABB biedt ondersteuning waar mogelijk, bijvoorbeeld bij projectaanvragen of het opstellen van begrotingen, maar de financiële marges voor Muntpunt blijven krap. Opvallend is ook de afwezigheid van structurele financiering vanuit de Stad Brussel, ondanks de rol van Muntpunt als hoofdstedelijke openbare bibliotheek.

Aangezien Muntpunt onder de materialiteits- of maturiteitsdrempel valt, is het niet langer onderworpen aan de volledige ESR-rapporteringsplicht (Europees Stelsel van Rekeningen), met name de extra kasboekhoudingsregels. Dit vereenvoudigt de financiële administratie aanzienlijk. Voorheen werd de dubbele verplichting van enerzijds een jaarrekening op basis van dubbele boekhouding (vzw-statuut) en anderzijds kasboekprincipes (ESR) als verwarrend en tegenstrijdig ervaren. Nu volstaat de klassieke dubbele boekhouding die gecontroleerd wordt door een externe bedrijfsrevisor die aan ABB rapporteert. ABB erkent dat dit een gunstigere situatie is. De formele controle op jaarrekeningen, begrotingen en activiteiten verloopt hoofdzakelijk via de convenantgesprekken en de ingediende werkingsprogramma's, waarbij ABB indien nodig extra ondersteuning biedt.

Net als de andere EVApr's beweegt Muntpunt zich in een grijze zone wat betreft beleidsvoorbereiding. Het agentschap participeert geregeld in beleidsvoorbereiding wanneer het gaat om thema's die Brussel overstijgen, zoals het Totaalplan Nederlands. Zo wordt het Muntpunt betrokken bij informele en formele gesprekken met het kabinet om mee te werken aan dit plan, ook al bevindt zich dat nog in de beleidsvormingsfase. Het is dan niet altijd duidelijk of het overleg moet verlopen via ABB (die in principe de regierol heeft bij transversale dossiers) of rechtstreeks met het kabinet. Muntpunt ondervindt daarvan weinig hinder, maar geeft aan dat wisselende bestuursploegen en kabinetswissels ertoe leiden dat reeds opgebouwde kennis herhaaldelijk moet worden toegelicht of verdedigd. ABB en Muntpunt zijn het erover eens dat een sterkere afstemming tussen kabinet en administratie (bv. rond beleidsvoorbereiding en nieuwe subsidiestromen) de efficiëntie zou vergroten. Ook hier lijkt de rol van Muntpunt in het formuleren van beleidsgerichte input opengetrokken tot een de-facto beleidsondersteunende rol in specifieke dossiers.

Als aanbeveling voor de komende periode benadrukken beide partijen het nut van continu overleg. Zo moeten ABB en Muntpunt samen met de VGC kijken hoe de financiële stabiliteit van het agentschap gewaarborgd kan blijven en hoe nieuwe taken of projecten op voorhand kunnen worden gekaderd. Verder stelt ABB zich de vraag of de aanstelling van een regeringscommissaris voor Muntpunt soelaas zou bieden om sneller mogelijke knelpunten in kaart te brengen. Zo'n hervorming zou echter een decreetswijziging vereisen en is niet eerder concreet overwogen, mede omdat de samenwerking tot nu toe vrij vlot verloopt. Een grotere winst is wellicht te boeken door gericht overleg en door de

jaarlijkse convenantbesprekingen te benutten voor een scherper inzicht in de prioriteiten en financiële noden. Ten slotte ziet Muntpunt kansen in een nauwere samenwerking met Digitaal Vlaanderen om hun digitaliseringsprojecten en communicatie uit te bouwen. ABB staat in dat opzicht open voor advies en begeleiding, al benadrukken ze dat Muntpunt zelf moet bepalen hoe ver het in die gezamenlijke trajecten wil gaan. Zo blijft er in essentie een verhouding bestaan die rust op vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid, zonder dat Muntpunt het gevoel heeft dat er een te grote detailcontrole op hen wordt doorgevoerd.

3.2.5 De Rand

Formele taakstelling

Vzw 'de Rand' is een extern verzelfstandigd agentschap (EVApr) dat is opgericht om het Nederlandstalige karakter van de Vlaamse Rand rond Brussel te ondersteunen. De organisatie is actief in negentien gemeenten, en heeft een bijzondere focus op de zes faciliteitengemeenten. De opdracht van de vzw is vastgelegd in haar oprichtingsdecreet, en omvat zowel taken rond gemeenschapsvorming als taalpromotie in de Vlaamse Rand. Voor de uitvoering van deze taken krijgt de vzw middelen van de Vlaamse overheid. De Rand streeft naar de groei van een open en verdraagzame leefgemeenschap die het Nederlandstalige karakter van de regio behartigt en versterkt (Jaarbeeld de Rand, 2023). De organisatie richt zich tot alle inwoners, ongeacht hun achtergrond, en probeert via sociaal-culturele projecten, dienstverlening en informatievoorziening de maatschappelijke participatie te bevorderen. Als kernwaarden formuleert vzw 'de Rand' onder meer betrokkenheid, creativiteit en kwaliteitsgericht werken, vanuit de overtuiging dat samenwerking en netwerking met lokale actoren noodzakelijk is om deze doelstellingen te behalen.

Een kerntaak, zoals vastgelegd in het oprichtingsdecreet, van de Rand is het beheer van zeven gemeenschapscentra, verspreid over de faciliteitengemeenten en Jezus-Eik, waar een uitgebreid cultureel en vrijetijdsaanbod wordt georganiseerd. De gemeenschapscentra staan zowel open voor lokale verenigingen als individuele bezoekers. Deze centra hebben op hun beurt de decretale opdracht om infrastructuur ter beschikking te stellen, een culturele programmering te organiseren in samenwerking met lokale partners, en bijzondere aandacht te schenken aan de jeugd. In lijn met de decretale doelstelling om de integratie van anderstaligen te bevorderen, begeleidt vzw 'de Rand' activiteiten die zich specifiek richten op het leren en oefenen van het Nederlands. De ondersteuning aan lokale besturen en partners, zoals in het kader van het Vlaamse Plan Samenleven, en de publicatie van periodieken zoals de RandKrant, vloeien voort uit de bredere decretale doelstellingen om samenwerkingsverbanden te ondersteunen en als informatiecentrum te fungeren. Door zowel een

ruim cultureel programma als gerichte taalinitiatieven op te zetten, draagt vzw ‘de Rand’ bij aan de maatschappelijke integratie van anderstaligen waarin het Nederlands een belangrijke verbindende factor blijft.

Bestuurlijke praktijk

De formele taakverdeling van de Rand en ABB zijn, decretaal gezien, vrij helder. ABB is primair bevoegd voor de beleidsvoorbereiding en de algemene coördinatie van het Vlaamse randbeleid. De Rand, daarentegen, richt zich hoofdzakelijk op uitvoeringstaken die het Nederlandstalige karakter en de gemeenschapsvorming in de regio beogen te versterken. Concreet omvat dit onder meer het beheer van zeven gemeenschapscentra in de Vlaamse Rand (zes faciliteitengemeenten en Jezus-Eik), de organisatie van taalpromotie-initiatieven en de ondersteuning van lokale besturen in de negentien gemeenten van de Vlaamse Rand. Binnen deze samenwerkingsrelatie bewaakt ABB de grote beleidslijnen, keurt het de begrotingen en (jaarlijkse) werkingsprogramma’s van 'de Rand' goed en volgt het de rapporteringen op.

De Rand is door de jaren heen echter uitgegroeid tot een sterk uitgebouwde en zelfstandige organisatie met een breed netwerk en diverse samenwerkingsverbanden, onder andere met de Provincie Vlaams-Brabant, Sport Vlaanderen en lokale besturen. Hierdoor neemt de Rand soms taken op die traditioneel door andere beleidsdomeinen of bestuursniveaus zouden opgenomen worden. Een voorbeeld hiervan is een opdracht rond flankerend onderwijsbeleid in de Vlaamse Rand, die de Rand tijdens de vorige legislatuur rechtstreeks van de toenmalige minister van Onderwijs ontving, en waarbij ABB pas naderhand werd ingelicht. Hoewel ABB de logica achter de keuze voor de Rand (gezien hun expertise in taalpromotie) begreep, plaatste het agentschap kanttekeningen bij de structurele opname van dergelijke onderwijsopdrachten door een EVApr, die volgens hen eerder bij het beleidsdomein Onderwijs thuishoren. Dergelijke situaties benadrukken de spanning tussen de formele coördinerende rol van ABB en de praktijk waarin de Rand een directe lijn heeft met de minister en rechtstreeks wordt benaderd door andere ministeries of kabinetten. Ook hier vervaagt het onderscheid tussen beleidsgerichte input leveren aan een minister en beleidsondersteunend optreden voor die minister.

We zien deze spanning vaak terugkomen in transversale projecten (bv. Totaalplan Nederlands), waar de Rand het voortouw in neemt terwijl de regierol bij ABB ligt. De Rand heeft immers niet de formele bevoegdheid om zelfstandig relaties aan te gaan met andere beleidsdomeinen zonder tussenkomst van ABB of aan beleidsondersteunend werk te doen inzake concrete beleidsplannen. De vaststelling dat de Rand soms overleg organiseert met lokale besturen over dergelijke plannen zonder medeweten of uitnodiging van ABB, illustreert dit spanningsveld. Doordat de Rand de gemeenschapscentra beheert en lokaal sport- en jeugdbeleid ondersteunt, staat de organisatie in contact met diverse

beleidsdomeinen (Cultuur, Sport, Jeugd), wat, door het gebrek aan centrale terugkoppeling, door ABB als onoverzichtelijk wordt ervaren. In de interviews wordt erop gewezen dat vzw de Rand, door haar specifieke opdracht en werking in negentien gemeenten een unieke "sui generis-rol" vervult die intensief overleg en een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden noodzakelijk maakt.

Een terugkerend element in de samenwerking is de intensieve vorm van toezicht en rapportering. Vzw 'de Rand' legt verantwoording af aan ABB via een gedetailleerde samenwerkingsovereenkomst en een meerjarig beleidsplan, die worden aangevuld met jaarplannen en een uitgebreid systeem van indicatoren. In de interviews wordt bovendien gewezen op de aanzienlijke administratieve druk die voortvloeit uit de dubbele verslaggeving (de klassieke vennootschapsboekhouding naast de ESR-rapportering). 'De Rand' heeft gekozen voor een hoge mate van transparantie in haar rapportering, wat resulteert in lijvige documenten waarin resultaten en uitgaven soms tot op actieniveau worden gemonitord. Hoewel ABB deze zichtbaarheid waardeert, wordt tegelijkertijd gesignaleerd dat dergelijke omvangrijke en gedetailleerde rapporten (soms uitgebreide Excel-tabellen) in de praktijk moeilijk te verwerken en te lezen zijn. ABB vraagt daarom expliciet om een meer klassieke, uitgeschreven rapportering die focust op de evaluatie van strategische en operationele doelstellingen. De politieke impact op het bestuur wordt als relatief beperkt ervaren. De regeringscommissaris kan beslissingen formeel laten schorsen, maar dit is in de praktijk zelden gebeurd. Wel treedt de regeringscommissaris regelmatig op als bemiddelaar of tussenpersoon richting het kabinet, vooral bij spanningen rond financiering, de toewijzing van nieuwe opdrachten, of wanneer de continuïteit van projecten onzeker is.

Om de samenwerking te optimaliseren, worden vanuit de Rand, de regeringscommissaris en ABB diverse concrete verbeterpunten aangereikt. Ten eerste is er een duidelijke vraag naar meer voorspelbaarheid, eenduidigheid en transparantie in de aansturing en financiering. Indien de Rand opdrachten ontvangt van andere ministers (bijvoorbeeld voor onderwijs), is het essentieel dat ABB hiervan tijdig en volledig op de hoogte wordt gesteld. Een helderder kader dat definieert wat exact tot de basiswerking van de Rand behoort en voor welke taken bijkomende subsidies kunnen worden verkregen, zou veel onduidelijkheid wegnemen. Ten tweede moet de controle, rapportering en toekomstige positionering van de Rand volgens de respondenten aangepakt worden. Zo pleit de Rand voor meer flexibiliteit binnen de strikte ESR-regels, zodat reserves of tijdelijke budgetoverschotten ingezet kunnen worden voor prioritaire projecten. De rapportering zou bovendien gebaat zijn bij meer focus. Hoewel gedetailleerde tabellen nuttig kunnen zijn voor intern beheer, is een beknoptere analyse met heldere conclusies vaak efficiënter voor externe partners. Bovendien wordt de vraag gesteld of de kerntaken en de verdeling van middelen (bv. voor bepaalde gemeenschapscentra versus taalpromotie) nog volledig aansluiten bij de huidige demografische realiteit en noden van de Vlaamse Rand, en pleit

voor een toekomstgerichte herformulering van de opdracht. Ten derde is er een gedeelde behoefte aan een stabiele en constructieve overlegcultuur waarin ABB en de Rand elkaar frequent en open informeren. Gezien de sterke lokale verankering van de Rand, is het cruciaal dat ABB zijn regierol duidelijk communiceert en in samenspraak met de Rand afspraken maakt over het beheer van contacten en opdrachten. Zo kan de Rand zich verder ontwikkelen als een proactieve uitvoeringsorganisatie, zonder dat ABB het overzicht op de algemene beleidslijnen verliest.

3.3 UITDAGINGEN IN DE TOEPASSING VAN HET BESTUURSDECREET EN DE VLAAMSE CODEX OVERHEIDSFINANCIËN (VCO)

In deze sectie gaan we na in hoeverre er uitdagingen zijn voor de EVApr's in het toepassen van de voorwaarden uit het Bestuursdecreet en de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën. We beginnen met een samenvatting van de belangrijkste voorwaarden waaraan de EVApr's moeten voldoen, en identificeren daarna potentiële uitdagingen. Vervolgens toetsen we deze potentiële uitdagingen af aan de interviews met de respondenten uit de betrokken EVApr's.

3.3.1 Formele voorwaarden uit het Bestuursdecreet

Het Bestuursdecreet maakt een belangrijk onderscheid tussen intern verzelfstandigde agentschappen en publiekrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen enerzijds en privaatrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen anderzijds. Aan het eerste type van agentschappen kunnen beleidsondersteunende taken toevertrouwd worden (via hun oprichtingsdecreten/-besluiten). Conceptueel hoort het niet dat aan EVApr's **beleidsondersteunende taken** toevertrouwd worden. Bij EVApr's vermelden de oprichtingsdecreten/-besluiten daarom logischerwijze enkel beleidsuitvoerende bevoegdheden. Art. III.2, derde paragraaf van het Bestuursdecreet laat echter wel toe dat ook EVApr's, vanuit hun taakstelling (dus beleidsuitvoerende opdrachten) beleidsgerichte input leveren. Beleidsgerichte input wordt niet nader gedefinieerd in het Bestuursdecreet en, aangezien het verder bouwt op de formele taakstelling, wordt het meestal ook niet geëxpliciteerd in de specifieke oprichtingsdecreten en -besluiten. Duidelijk is wel dat zoiets in principe nooit zover kan gaan als algemene beleidsondersteuning. De beleidsgerichte input dient dus specifiek en afgebakend te zijn. Tevens kan het niet de bedoeling zijn dat daarmee beleidsondersteuning door andere entiteiten worden uitgehold.

Privaatrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen (EVApr's) die door of met deelname van de Vlaamse overheid zijn opgericht, zijn vooreerst wettelijk verplicht om een **samenwerkingsovereenkomst** af te sluiten met de Vlaamse overheid (Artikel III.16, Bestuursdecreet). De samenwerkingsovereenkomst wordt opgesteld na onderhandelingen tussen beide partijen en

vormt een essentieel kader voor de werking van het EVApr. Hoewel de inhoud van de overeenkomst kan variëren in functie van de aard en doelstellingen van het betrokken agentschap, vervult ze vaak een dubbele functie. Enerzijds is het een juridisch instrument waarin onder meer de opdrachten, rapporteringsverplichtingen en toezichtmechanismen worden vastgelegd. Anderzijds fungeert de overeenkomst als beleidsmatig sturingsinstrument waarmee de Vlaamse overheid richting geeft aan de uitvoering van haar beleid via de EVApr's. Dit laatste gebeurt vaak via afgesproken strategische beleidsdoelstellingen of via vastgelegde KPI's. De samenwerkingsovereenkomst bepaalt tevens hoe personeel, middelen en infrastructuur worden ingezet en welke rol de toezichthoudende regeringscommissaris opneemt. Hiermee biedt de overeenkomst houvast voor een transparante en gestructureerde samenwerking, en waarborgt zij tegelijk de verantwoording over de besteding van publieke middelen.

Het Bestuursdecreet bevat ook bepalingen over de bestuurlijke inrichting van privaatrechtelijke EVA's en de wijze waarop **toezicht** wordt uitgeoefend. Een belangrijk instrument hierbij is de aanduiding van één of meerdere regeringscommissarissen door de Vlaamse Regering (Artikel III.48, Bestuursdecreet). Deze commissarissen zien erop toe dat de beslissingen van het EVApr conform het algemeen belang en de geldende regelgeving worden genomen. Hun bevoegdheden zijn toegespitst op de toetsing van de wettelijkheid van de bestuursbesluiten. Daarnaast behouden zowel de bevoegde vakminister als de Vlaamse Regering de mogelijkheid om rechtstreeks toezicht uit te oefenen op de werking van het EVApr. Het Bestuursdecreet legt ook regels vast rond openbaarheid van bestuur. Tenzij expliciet anders bepaald, zijn deze regels eveneens van toepassing op EVApr's. Dit betekent dat burgers, onder bepaalde voorwaarden, toegang kunnen krijgen tot bestuursdocumenten van de betrokken agentschappen. Deze bepalingen dragen bij aan de transparantie van de werking van EVApr's en versterken de publieke controle op hun activiteiten.

De principes van **deugdelijk bestuur** zijn een ander belangrijk uitgangspunt in het Bestuursdecreet en gelden onverkort voor privaatrechtelijke EVA's (Hoofdstuk 2, Bestuursdecreet). Dit betekent dat EVApr's verplicht zijn om te werken volgens principes als transparantie, verantwoordingsplicht en een duidelijke rolafbakening tussen de verschillende bestuursorganen en, indien van toepassing, de regeringscommissaris. De concrete invulling van deze principes verschilt afhankelijk van de context waarin het EVApr opereert, de sector waarin het actief is en de aard van de opdrachten die het uitvoert. In veel gevallen zijn er bijkomende regels inzake **organisatiebeheersing** en interne audit van toepassing (Artikel III.114, Bestuursdecreet), waarbij vaak wordt samengewerkt met Audit Vlaanderen. Deze regels zijn gericht op het versterken van de interne controle en op het waarborgen van de rechtmatige en doelmatige aanwending van publieke middelen. Zo wordt niet alleen de interne werking versterkt, maar ook de externe verantwoording aan de Vlaamse overheid gefaciliteerd.

Een bijkomende verplichting voor privaatrechtelijke EVA's is de **periodieke rapportering** over hun algemene werking. Deze rapportering heeft zowel betrekking op beleidsmatige als financiële aspecten en vormt een wezenlijk onderdeel van de verantwoordingsplicht tegenover de Vlaamse overheid. De frequentie en inhoud van deze rapportages worden doorgaans vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. Door middel van deze rapporten krijgt de toezichthoudende overheid inzicht in de mate waarin de vooropgestelde beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd en hoe de middelen worden ingezet. Dit draagt bij aan de transparantie van de werking en aan de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om tijdig bij te sturen waar nodig. Tegelijkertijd fungeert deze rapportering als basis voor de verdere samenwerking en beleidsafstemming tussen de EVApr's en de Vlaamse overheid.

3.3.2 Formele voorwaarden uit de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO)

De Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) stelt bijkomende voorwaarden aan privaatrechtelijke EVA's, met name op het vlak van financiële rapportering en controle. De VCO is van toepassing op entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid die onder de Europese **ESR-classificatie** vallen. Dit is meestal het geval wanneer hun ontvangsten of uitgaven de wettelijke drempels overschrijden, of wanneer de Vlaamse Regering hiertoe expliciet beslist. De ESR-classificatie kan in de tijd worden herzien, wat gevolgen heeft voor de verplichtingen die voortvloeien uit de VCO. EVApr's die onder deze regelgeving vallen, moeten dus continu waakzaam zijn voor mogelijke wijzigingen in hun statuut en de daaraan verbonden rapporterings- en controleverplichtingen.
Wat de begrotingsopmaak en boekhouding betreft, geldt voor privaatrechtelijke EVApr's een **dubbele verplichting**. Enerzijds moeten zij de boekhoudkundige regels volgen die van toepassing zijn op hun rechtsvorm, zoals het vennootschapsrecht of de vzw-wetgeving. Anderzijds zijn zij vaak verplicht om een ESR-boekhouding te voeren, waarbij ontvangsten en uitgaven worden gerapporteerd volgens de Europese ESR-nomenclatuur. Dit systeem is complex en vereist doorgaans gespecialiseerde expertise, zeker om de rapportering tijdig en correct te realiseren. De toepassing van deze dubbele boekhouding heeft als doel om zowel aan de interne verantwoordingsnoden van het agentschap als aan de rapporteringsvereisten van de Vlaamse overheid en Europa te voldoen.

Daarnaast zijn privaatrechtelijke EVA's gehouden om gegevens te verstrekken ten behoeve van de **geconsolideerde jaarrekening** van de Vlaamse overheid en de ESR-rapportering. De rapportering omvat doorgaans zowel financiële gegevens, zoals begroting, uitgaven en ontvangsten, als bepaalde niet-financiële indicatoren, afhankelijk van wat in de samenwerkingsovereenkomst is vastgelegd. Voor de controle op deze rapportering zijn verschillende organen bevoegd. Naast de wettelijke controle door een **bedrijfsrevisor** of externe accountant, geldt een bijkomend toezicht door het Rekenhof. Ook

interne audits maken doorgaans deel uit van het controlekader, vaak uitgevoerd door Audit Vlaanderen of een door de Vlaamse Regering erkende auditinstantie. Deze gelaagde controlemechanismen zijn gericht op het versterken van de betrouwbaarheid en integriteit van de financiële rapportering van de EVApr's.

De Vlaamse Codex Overheidsfinanciën verplicht EVApr's tevens tot het uitbouwen van een systeem van **financiële organisatiebeheersing**, met aandacht voor interne controle, risico- en procesbeheersing. Dit systeem moet waarborgen dat de beschikbare middelen rechtmatig, doelmatig en efficiënt worden aangewend. Op die manier draagt het bij aan de naleving van het door de Vlaamse overheid gevoerde beleid en biedt het tegelijk bescherming tegen fouten, fraude en misbruik. Een goed uitgebouwde financiële organisatiebeheersing wordt als een essentieel onderdeel gezien van de verantwoordingsplicht van EVA's tegenover de Vlaamse overheid.

Bij ernstige of aanhoudende niet-naleving van de bepalingen uit de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, beschikt de Vlaamse overheid over de mogelijkheid om **sancties** op te leggen. Deze sancties zijn doorgaans van financiële aard en kunnen bestaan uit het inhouden of opschorten van subsidies en dotaties. De mogelijkheid om sancties op te leggen vormt een belangrijk sluitstuk van het toezichts- en controlekader en onderstreept de verantwoordelijkheid van EVApr's om de toepasselijke regelgeving strikt na te leven. Tegelijkertijd beoogt dit mechanisme het waarborgen van de integriteit van de Vlaamse overheidsfinanciën.

Tot slot is het belangrijk te vermelden dat voor sommige EVApr's aanvullende sectorale regelgeving van toepassing is. Dit is onder andere het geval in sectoren als cultuur, welzijn en onderwijs, waar specifieke regels bijkomende voorwaarden of verplichtingen kunnen opleggen. Daarnaast speelt het Rekenhof een belangrijke rol bij de controle op de rekeningen van EVApr's die onder de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën vallen. Deze controle loopt parallel of aanvullend aan andere toezichtmechanismen, zoals die van Audit Vlaanderen. De samenwerking met Audit Vlaanderen is in dit verband vaak intensief, en heeft als doel een sluitend systeem van interne audit en organisatiebeheersing te waarborgen, toegespitst op de specifieke kenmerken van de betrokken EVApr.

3.3.3 Bestuurlijke praktijk

In de bestuurlijke praktijk blijkt het onderscheid tussen **beleidsondersteuning en beleidsuitvoering** een belangrijke uitdaging te zijn. EVApr's hebben geen beleidsondersteunende bevoegdheden, maar kunnen wel **beleidsgerichte input** leveren. Dat laatste lijkt ook logisch aangezien ze beleidssignalen opvangen vanuit hun werkcontext. Er is evenwel een fundamenteel verschil tussen advies verlenen over die beleidssignalen en het meeschrijven aan beleid. We zien echter in de praktijk dat elk van de

onderzochte EVApr's in meer of mindere mate rechtstreeks optreden in de beleidsformulering van de Vlaamse regering. Ze hebben hier niet de formele bevoegdheid voor vanuit hun oprichtingsdecreten, maar doen dit in het kader van de beleidsgerichte input die ze verschaffen. Dat de beleidsgerichte input uiteindelijk de facto beleidsondersteunend werk wordt, is o.a. te wijten aan het feit dat de EVApr's een sterk uitgebouwde capaciteit en expertise in huis hebben over specifieke beleidsproblematieken. In de geest van het Bestuursdecreet is dit op zich ook niet problematisch, aangezien de gespecialiseerde EVApr's op dat moment geacht worden om beleidsgerichte input te leveren aan ABB, en ABB dan verantwoordelijk is om, op die basis de beleidslijnen voorbereidend uit te tekenen. In de praktijk zien we echter dat, in de dynamische context van snel opkomende en veranderende beleidsproblematieken, de ministers en hun kabinetten de beleidsinput rechtstreeks bij de EVApr halen om tijd te sparen. De stap is dan in de praktijk snel gezet om de EVApr's meer beleidsondersteunende taken te geven vanuit die beleidsgerichte input. Omgekeerd is het vaak ook in het belang van de EVApr's om een goed contact met de kabinetten te houden, aangezien ze op die manier mogelijks nieuwe opdrachten krijgen waarvoor ze extra middelen ontvangen. Het is echter een mes dat langs twee kanten snijdt, aangezien kabinetten op dat moment ook meer toezicht gaan houden op de EVApr, wat hun autonomie beperkt. In een dergelijk scenario wordt ABB zowel weggesneden van de beleidsondersteuning voor specifieke beleidsthema's die onder de expertise van de EVApr's vallen, als van het uitvoeren van de in de samenwerkingsovereenkomst bepaalde opvolging, controle en rapportering.

In de interviews wordt bovendien meermaals benadrukt dat het **statuut van een privaatrechtelijke EVA** aanleiding geeft tot verwarring over de precieze toepassing van het Bestuursdecreet en de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën. Respondenten wijzen erop dat een organisatie die enerzijds onder privaatrechtelijke regels (bijvoorbeeld de vzw-wetgeving) valt, maar anderzijds publiekrechtelijk verankerd is als EVApr, met een complexe set aan voorschriften te maken krijgt. Ze voelen in de praktijk dat beide kaders niet altijd op elkaar afgestemd zijn. Zo wordt bij Muntpunt onderstreept dat men als vzw een eigen rechtspersoonlijkheid heeft, maar dat het oprichtingsdecreet en het toezicht vanuit de Vlaamse overheid de bewegingsruimte sterk bepalen. Deze inherente spanning tussen de beoogde autonomie van een private rechtsvorm en de stringente verplichtingen van publieke verantwoording is een rode draad in de ervaringen van de EVApr's. Er wordt in de interviews zelfs de fundamentele vraag gesteld of het niet duidelijker zou zijn om dergelijke entiteiten ofwel volledig te privatiseren, ofwel op te nemen binnen een zuiver publiekrechtelijke structuur, om zo de complexiteit in rapportering en toezicht te verminderen. Wat er nu echter gebeurt is dat het statuut van EVApr's langs twee kanten **niet gerespecteerd** wordt. Enerzijds verwacht de Vlaamse overheid dat de EVApr's verantwoording afleggen voor de besteding van hun middelen in de geconsolideerde begroting zoals elk ander

agentschap, wat een beperking van hun autonomie inhoudt omdat hier een stringente controle bij komt kijken. Anderzijds hebben de EVApr's de facto ook beleidsondersteunende taken, terwijl ze formeel geen beleidsondersteunende taken mogen opnemen.

Een andere moeilijkheid heeft te maken met de **verdeling van de opvolging, controle en rapportering** over verschillende instanties. Deze taken worden niet enkel door het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) en een regeringscommissaris (indien aangesteld) opgenomen, maar EVApr's interageren vaak ook met andere beleidsdomeinen of overheidsorganen die tevens een vorm van opvolging en controle uitoefenen. Voorbeelden hiervan zijn de samenwerking van Muntpunt met de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC), de interacties van de Rand met departementen als Onderwijs en Sport Vlaanderen, en de betrokkenheid van alle EVApr's bij lokale besturen. Dit resulteert soms in onduidelijkheid over wie welke controle uitoefent en kan leiden tot een gevoel van versnipperd toezicht. Dit gevoel van versnippering wordt verergerd door een gebrek aan coördinatie en communicatie tussen de verschillende toezichthouders. De praktijk toont aan dat de diverse controle-instanties vaak naast elkaar opereren in plaats van in een afgestemd systeem. Een voorbeeld hiervan is de afstemming tussen ABB en de regeringscommissarissen. ABB geeft bijvoorbeeld aan geen verslagen te ontvangen en geen proactief overleg te hebben met de regeringscommissarissen. De regeringscommissarissen rapporteren immers rechtstreeks aan het kabinet. Hierdoor ontbreekt een essentiële schakel voor gecoördineerd toezicht. Daarnaast gebeurt het dat andere controleorganen zoals het Rekenhof de EVApr's rechtstreeks benaderen zonder ABB als formeel aanspreekpunt te betrekken, ook al wordt ABB door diezelfde instanties wel eindverantwoordelijk gehouden voor de correcte rapportering.

Een gerelateerd probleem is de **ondoorzichtigheid van financieringsstromen**. Veel EVApr's ontvangen naast hun reguliere werkingsdotatie ook bijkomende middelen via projectsubsidies, aanbestedingen, of oproepen op Vlaams of lokaal niveau. De verhouding van deze projectmiddelen tot de initiële samenwerkingsovereenkomst en de basisdotatie is niet altijd helder, wat vragen oproept over transparantie (bv. worden projectmiddelen soms aangewend om structurele onderfinanciering op te vangen, in plaats van exclusief voor het projectdoel?). In de interviews wordt gewezen op het risico dat algemene kosten (zoals personeel of huur) deels via projectsubsidies worden gefinancierd, wat de financiële duurzaamheid van de EVApr's in het gedrang kan brengen als die projectmiddelen wegvallen. Er is immers een gebrek aan uniforme afspraken over hoe projectsubsidies beheerd en gecontroleerd worden. Hoewel de toekenning van projectsubsidies in principe aan IF moet worden voorgelegd voor een ex-ante advies, gebeurt dit niet altijd consequent. Bovendien is er vaak geen duidelijke analytische boekhouding die toelaat na te gaan welke middelen waarvoor gebruikt worden, wat de controle bemoeilijkt en het risico op dubbele financiering verhoogt. Er wordt in sommige interviews gepleit voor

structurele afspraken over financieel beheer en een duidelijke scheiding van middelen, met een proactievere rol voor ABB in het verkrijgen van zicht op de volledige financiële huishouding van de EVApr's alvorens bijkomende middelen toegekend worden. Dit hakt dan echter opnieuw in op de formele autonomie die de EVApr's hebben.

Vanuit ABB wordt dit knelpunt erkend, maar tegelijk wordt de complexe positie van het agentschap zelf benadrukt. Enerzijds ontbreekt een eenduidig kader dat ABB verplicht om gedetailleerde rapportering over projectmiddelen op te vragen, wat leidt tot verschillende praktijken bij de EVApr's en wisselende adviezen vanuit de Inspectie van Financiën. Anderzijds stuit een vraag naar dergelijke detailrapportering vaak op onbegrip en weerstand bij de EVApr's zelf, die dit kunnen ervaren als een vorm van micromanagement. Om rekening te houden met deze bezorgdheden, en bij gebrek aan een helder kader, vraagt ABB naar eigen zeggen momenteel niet langer systematisch om deze gedetailleerde rapportering. Het agentschap bevindt zich hierdoor in een spreidstand, i.e. het deelt de analyse over de noodzaak aan meer transparantie, maar beschikt in de praktijk over onvoldoende hefbomen om dit af te dwingen zonder de samenwerkingsrelatie onder druk te zetten. Het is duidelijk dat die spreidstand mee veroorzaakt wordt door verschillen in interpretaties over wat een EVApr zou moeten kunnen (i.e. meegaan met de andere overheidsentiteiten en dus een strikte controle vs. hoge mate aan autonomie en dus verminderde detailcontroles).

De **hybride juridische structuur** (privaatrechtelijke vzw versus publiekrechtelijk EVA-statuut) leidt tot spanningen tussen de verwachte flexibiliteit en de reële administratieve lasten. Organisaties zoals de Rand ervaren dat zij volgens hun vzw-statuut en socioculturele cao relatief flexibel personeel kunnen aanwerven, maar tegelijkertijd, als ontvanger van Vlaamse overheidsfinanciering, moeten voldoen aan formele procedures rond begrotingsopmaak en rapportering die aanleunen bij die van een overheidsdienst. Dit vertraagt processen zoals het snel inschakelen van personeel voor nieuwe projecten, omdat budgettaire en ESR-conformiteit eerst geverifieerd moeten worden. In de praktijk ervaren ze dit als een dubbele positie: enerzijds zouden ze, wegens hun privaatrechtelijk statuut, meer flexibiliteit moeten hebben in financiën en werking, anderzijds worden ze door de overheid echter nauw opgevolgd. Uit de interviews blijkt dat dit spanningen meebrengt zodra de EVApr's snel willen inspelen op nieuwe uitdagingen of wanneer ze initiatief nemen buiten de vaste subsidiekanalen. Zo ervaren sommige EVApr's een inperking van operationele flexibiliteit wanneer initiatieven worden ontwikkeld die buiten de expliciete subsidieovereenkomsten vallen. De noodzaak tot gedetailleerde verantwoording aan diverse toezichtinstanties remt de snelheid en het ondernemerschap. Bij Inter illustreert men bijvoorbeeld hoe de bestaande samenwerkingsovereenkomsten met meerdere partners (bijvoorbeeld Sport Vlaanderen, het Facilitair Bedrijf en provinciale besturen) elk hun eigen administratieve verplichtingen kennen, die niet altijd sporen met de subsidieafspraken die men heeft

met ABB (wat dus een overkoepelend probleem is voor de Vlaamse overheid, waar ook een harmoniseringstraject, nl. “Regelrecht” voor loopt). Een concreet voorbeeld is de facturatie van adviesdiensten en de bijbehorende btw-regels. Wanneer Inter deze diensten levert aan bepaalde overheidsorganen, valt de activiteit onder een vrijstelling van btw, maar in andere gevallen niet, omdat het doel of het type opdrachtgever afwijkt. Dat betekent dat Inter intern minutieus moet bijhouden welke taken onder welke regelgeving vallen, hetgeen de financiële administratie sterk verzwaart. Tegelijk vraagt ABB (en IF) dat Inter duidelijk onderscheid maakt tussen de middelen uit de basisfinanciering en die uit projectsubsidies, waardoor de organisatie per uur en per medewerker moet documenteren op welk project iemand werkt.

Een ander knelpunt betreft de **ESR-verplichtingen** (Europees Stelsel van Rekeningen) en de daarmee gepaard gaande dubbele rapporteringslast. EVApr's moeten vaak zowel een klassieke vzw-boekhouding (dubbele boekhouding) voeren als een kasgebaseerde verslaglegging conformeren aan ESR-normen. Dit wordt als complex en soms tegenstrijdig ervaren. De EVApr’s onderhevig aan deze regels geven aan dat dit leidt tot extra inspanningen en continue afstemming. Elke begrotingsaanpassing, hoe klein ook, moet vaak in beide systemen verwerkt en verantwoord worden, wat als "dubbel werk" wordt ervaren. AgII omschrijft bijvoorbeeld dat ESR-regels en Vlaamse boekhoudverplichtingen (VCO) ervoor zorgen dat het agentschap elk jaar tijdig de budgetcijfers moet klaarzetten voor ABB (eigenlijk voor Financiën en Begroting), maar daarnaast ook haar eigen interne planning en die van lokale partners moet verantwoorden. Zo worden financiële aanpassingen (bv. voor het uitbreiden van taalcoaching) niet alleen aan ABB gemeld, maar moet ook de interne raad van bestuur van AgII daarover stemmen volgens de voorschriften van de vzwwetgeving. Het gebeurt geregeld dat de raad van bestuur streng toeziet op elke budgettaire verschuiving, terwijl ABB dan nog apart bijkomende uitleg vraagt over de ESR-impact. Uit de interviews blijkt dat die opeenstapeling van diverse goedkeuringsmomenten tot vertraging leidt in de uitvoering van nieuwe projecten en dat AgII niet altijd de flexibiliteit heeft om snel in te spelen op veranderende noden, zoals rond de Oekraïne-crisis. Bij vzw ‘de Rand’ illustreert men dat elke begrotingsaanpassing niet alleen in de eigen vzw-boekhouding moet worden verwerkt, maar ook in de formele ESR-tabel voor de Vlaamse overheid. Dat betekent dat bij zelfs kleine aanpassingen, bijvoorbeeld het verschuiven van een beperkte som binnen het werkingsbudget of het inzetten van extra middelen voor taalpromotie, twee aparte registraties moeten gebeuren. Daarna volgt telkens overleg met ABB om na te gaan of die uitgaven op de correcte manier onder ESR-regels zijn opgenomen.

Het beheer van **reserves en overschotten** vormt een specifiek probleem binnen het ESR-kader. EVApr's mogen binnen dit systeem geen reserves opbouwen die vrij inzetbaar zijn. Middelen uit subsidies moeten in principe binnen het begrotingsjaar worden aangewend. Hoewel reserves technisch kunnen

ontstaan, bijvoorbeeld door laattijdig toegekende toelagen, is het hergebruik ervan sterk aan banden gelegd en politiek gevoelig, omdat elke uitgave uit een reserve het geconsolideerde begrotingssaldo van Vlaanderen negatief beïnvloedt. Dit geldt ongeacht de herkomst van de middelen (toelage, projectsubsidie, eigen inkomsten). Het gevoel bij de agentschappen is dat efficiënt beheer niet leidt tot herinvesteringsmogelijkheden, wat demotiverend werkt. Volgens ABB creëert deze problematiek een uitzonderlijke complexiteit binnen het beleidsveld Integratie en Inburgering. Hier opereren naast AgII immers nog drie andere, niet-geconsolideerde organisaties (in Gent, Antwerpen en het Huis van het Nederlands in Brussel) die dezelfde decretale taken uitvoeren en vaak voor dezelfde opdrachten middelen ontvangen. Door de ESR-regels kan ABB aan AgII echter enkel middelen toekennen voor personeelskosten in een bepaald jaar als die ook effectief in datzelfde jaar gemaakt worden. Voor de andere drie organisaties kunnen middelen in jaar X wel worden toegekend voor kosten in jaar X+1. Dit plaatst ABB voor een dilemma: ofwel twee verschillende en administratief zware werkwijzen hanteren voor dezelfde opdracht, ofwel de strengste regel doortrekken naar de andere actoren, wat daar op onbegrip stuit.

Kortom, uit de interviews komt een beeld naar voren van een systeem dat door zijn hybride karakter en meervoudige verantwoordingslijnen tot aanzienlijke complexiteit en administratieve lasten leidt. Er is een breed gedragen wens tot vereenvoudiging, betere afstemming van regelgeving en toezicht, en meer transparantie in de financieringsstromen zodat er een effectievere controle kan uitgevoerd worden en er minder administratieve lasten zijn. In al deze gevallen geven de respondenten aan dat de problemen niet voortkomen uit onwil om te voldoen aan de voorschriften, maar uit de ingewikkelde versmelting van regelgeving en toezichtstructuren. Ze formuleren vooral de wens om de administratieve processen en verantwoordelijkheden te vereenvoudigen en beter op elkaar af te stemmen, zodat ze effectiever kunnen werken zonder afbreuk te doen aan de vereiste controle en transparantie.

3.4 DE VERANTWOORDINGSMECHANISMEN VAN DE EVApr’S

De volgende sectie gaat na wat de concrete verantwoordingsmechanismen zijn van de EVApr’s. De sectie bekijkt in de eerste plaats de verschillen in toezichtsrollen tussen minister/kabinet, agentschap, bedrijfsrevisor en regeringscommissaris, maar gaat ook na welke rapporteringsvereisten en sanctiemechanismen er zijn, en welke verschillen er zijn tussen de EVApr's m.b.t. deze verantwoordingsmechanismen. Voor de analyse maken we gebruik van de oprichtingsdecreten en samenwerkingsovereenkomsten van de betrokken EVApr’s. Nadien bekijken we via de interviews hoe deze verantwoordingsmechanismen zich in de praktijk voltrekken.

3.4.1 De rol van de toezichtshouders

Minister/kabinet

Het toezicht op privaatrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen (EVApr's) wordt gekenmerkt door een gelaagdheid in rollen en bevoegdheden, waarbij zowel de bevoegde minister, het kabinet, de administratie als de regeringscommissaris betrokken zijn. In alle samenwerkingsovereenkomsten is de minister van het betrokken beleidsdomein de centrale politieke actor. De **minister** ondertekent de samenwerkingsovereenkomst namens de Vlaamse Regering en oefent rechtstreeks toezicht uit op de naleving ervan. Dit betekent onder meer dat hij of zij instaat voor de goedkeuring van strategische documenten zoals beleidsplannen en begrotingen, en dat hij/zij tussentijdse rapporteringen ontvangt ter opvolging van de doelstellingen. Zo is de minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur en Inburgering de primaire verantwoordelijke voor de sturing van het Agentschap Integratie en Inburgering (AgII) en Inter. Bij De Rand is de minister bevoegd voor de Vlaamse Rand expliciet gemachtigd om de werking in overleg bij te sturen en beschikt hij over rechtstreekse toegang tot relevante beleidsinformatie. Bij Muntpunt gaat het hier om de minister van Brussel in samenwerking met de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). Toch is de relatie tussen het kabinet en een EVApr fundamenteel anders dan met reguliere administraties of intern verzelfstandigde agentschappen, aangezien bij een EVApr de leidend ambtenaar door de raad van bestuur wordt benoemd (zonder directe betrokkenheid van de minister) en er een extra bestuurslaag (de raad van bestuur) tussen het kabinet en het agentschap zit. Dit creëert een grotere afstand tot de uitvoering, terwijl de politieke verantwoordelijkheid bij de minister blijft.

In de praktijk zien we dat ministers/kabinetten de EVApr's wel rechtstreeks aansturen en ABB hierin soms niet betrokken wordt. Bij vzw 'de Rand' bijvoorbeeld, is er sprake van een directe lijn tussen het kabinet en de organisatie, soms buiten ABB om. Er is hier ook een intensieve samenwerking met het team Vlaamse Rand binnen ABB, maar er zijn daarnaast ook rechtstreekse contacten met de directeur van 'de Rand' voor strategische dossiers. Het kabinet houdt zich niet bezig met de dagelijkse werking, maar ziet 'de Rand' als een cruciale partner die het beleid vertaalt naar de praktijk. Zo kreeg de vzw bijvoorbeeld een opdracht rond flankerend onderwijsbeleid (projectmatige toekenning van middelen via het Randfonds) rechtstreeks van de toenmalige minister van Onderwijs (die ook bevoegd was voor de Vlaamse Rand), deels omdat 'de Rand' zelf met een projectvoorstel kwam dat aansloot bij gesignaleerde noden. Hoewel dit volgens ABB een logische toewijzing van het project was vanwege de expertise van 'de Rand', zorgt het tegelijkertijd voor spanning rond de coördinerende rol van ABB. Deze mogelijke spanning wordt erkend, maar uit de interviews blijkt ook dat bij acute dossiers soms snel geschakeld moet worden vanuit het kabinet. De regeringscommissaris is hierin dan vaak wel een

“brugfiguur” die optreedt tussen het kabinet van de bevoegde minister en de de Rand, met name om financiële problemen en budgettaire noden te signaleren, maar ook om mee te denken in oplossingen.

Ook bij Muntpunt en Inter zijn er positieve relaties tussen de EVApr’s en de ministers. Bij Muntpunt is er in de interviews sprake van een goede en constructieve relatie met de minister en het kabinet, waarbij regelmatig contact plaatsvindt. Er zijn formele “convenantgesprekken”, twee per jaar, waarin ook vertegenwoordigers van het kabinet betrokken zijn, om de begroting en het jaarplan te bespreken of te evalueren. Tegelijk benadrukt Muntpunt dat deze ministeriële betrokkenheid vooral op strategisch niveau speelt. Muntpunt merkt dat het kabinet en ABB de hoofdlijnen aangeven, maar de organisatie de invulling grotendeels zelf bepaalt. Bij Inter is de band met het kabinet wat indirecter, maar wel aanwezig. Daarnaast is Inter, als expertisecentrum voor toegankelijkheid, regelmatig betrokken bij diverse beleidsdomeinen (zoals Sport Vlaanderen, Toerisme Vlaanderen, enzovoort). In sommige gevallen nemen kabinetten rechtstreeks contact op met Inter om advies te vragen. Volgens de interviews is er echter geen permanente ministeriële sturing van de dagelijkse werking. Het kabinet is eerder alert als er nieuwe of gevoelige thema’s spelen (Inter noemt hier als voorbeeld de toegankelijkheid van stembureaus bij verkiezingen). In zo’n geval kan de minister beslissen extra middelen of opdrachten toe te kennen, maar de uitvoering blijft grotendeels bij Inter.

Bij AgII valt op dat er geregeld kabinetscontact is omwille van de hoge beleidsprioriteit van integratie en inburgering. Beleidsinput van AgII wordt bijvoorbeeld regelmatig opgepikt door het kabinet bij het formuleren van nieuwe beleidsnota’s en bij het zoeken naar oplossingen voor acute uitdagingen (zoals de Oekraïne-crisis). Het kabinet kan dan rechtstreeks opdrachten toekennen of specifieke wensen formuleren (bijvoorbeeld rond de inhoud van inburgeringstrajecten). Voorstellen en startnota’s worden formeel via ABB aangeleverd, maar er is hierbij ook vaak inhoudelijke input vanuit AgII (en de stedelijke agentschappen). Dit kan soms tot vertraging leiden als nota's via ABB moeten passeren. Hoewel het kabinet dus in principe via ABB werkt, wordt in de realiteit vaak rechtstreeks contact gezocht met AgII voor snelle inhoudelijke input, zeker gezien de beperkte capaciteit van ABB voor deze thema's. De feedback van het kabinet is vooral richtinggevend, i.e. men verwacht dat AgII het beleid correct uitvoert en rapporteert, zonder directe bemoeienis met dagelijkse managementbeslissingen. De aanwezigheid van een raad van bestuur bij AgII maakt de samenwerking complexer dan met agentschappen zonder zo'n bestuurslaag, en de minister heeft bijvoorbeeld overleg met de voorzitter van de raad van bestuur, wat in een klassieke agentschapsstructuur niet nodig zou zijn. Net als bij De Rand kan het voorkomen dat het kabinet, buiten ABB om, een initiatief neemt of middelen vrijmaakt. ABB en AgII stemmen vervolgens in tweede instantie de begrotingskaders af. Ook hier is de feedback van het kabinet vooral richtinggevend. Het kabinet verwacht dat AgII dat beleid correct uitvoert en hierover rapporteert, maar bemoeit zich niet met dagelijkse managementbeslissingen.

Agentschap Binnenlands Bestuur

Als verlengde van de minister speelt het **Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB)** een actieve rol in het toezicht op diverse EVApr's. ABB wordt in samenwerkingsovereenkomsten vaak aangeduid als het agentschap dat de naleving van de gemaakte afspraken controleert. Dit is bijvoorbeeld het geval bij AgII, Inter en De Rand, waar ABB als aanspreekpunt fungeert binnen de Vlaamse administratie voor integratie- en inburgeringsbeleid. Bij Muntpunt kunnen de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschapscommissie elk een vertegenwoordiger aanduiden vanuit de administratie, maar de samenwerkingsovereenkomst verduidelijkt niet om wie dit dan precies gaat. In de praktijk gebeurt deze opvolging echter ook vanuit ABB. ABB heeft de bevoegdheid om documenten en rapportages op te vragen, en beoordeelt of de agentschappen de afgesproken doelstellingen realiseren. Daarnaast vervult ABB een coördinerende en opvolgende rol bij de beoordeling van jaarplannen en beleidsplannen, en waakt het over de conformiteit daarvan met de samenwerkingsovereenkomst. Deze rol is beleidsmatig van aard, maar ABB heeft geen formele sanctiebevoegdheden. In situaties waarin ABB knelpunten signaleert, worden deze doorgaans geëscaleerd naar de bevoegde minister of, in bepaalde gevallen, aan de regeringscommissaris gemeld. ABB functioneert hierdoor als een belangrijk tussenstation in de beleidsmatige opvolging van de EVApr's.

Uit de interviews blijkt dat het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) formeel op afstand een opvolging doet op de privaatrechtelijke EVA's. ABB kijkt in eerste instantie toe op de naleving van de samenwerkingsovereenkomsten en de decretale regels, maar grijpt niet dagelijks in in de werking. Hoewel ABB in alle gevallen formeel als toezichthouder en subsidiegever fungeert, wordt de intensiteit van dat toezicht soms anders ervaren, afhankelijk van de concrete taken en de verhouding die gegroeid is met het management van de EVApr. In de interviews over De Rand komt bijvoorbeeld sterk naar voren dat ABB zich officieel op enige afstand bevindt. Het agentschap volgt de grote lijnen van de begroting en de samenwerkingsovereenkomst, maar is niet betrokken bij operationele beslissingen. In de praktijk verloopt de communicatie met ABB wel intensiever bij nieuwe of uitzonderlijke opdrachten, zeker als daarbij meerdere beleidsdomeinen betrokken zijn. Tegelijkertijd merkt ABB op dat vzw De Rand soms zelf rechtstreeks in contact staat met het kabinet, waardoor ABB pas achteraf verneemt dat er een opdracht of samenwerking is gestart (zoals bij het flankerend onderwijsbeleid). Dit kan aanvoelen als "te veel autonomie" of gebrekkige afstemming, maar ABB geeft ook aan dat de spanning niet leidt tot micromanagement. Het agentschap beperkt zich eerder tot algemene beleidscoördinatie en laat de organisatie verder vrij in haar operationele beslissingen.

De positie van ABB als toezichthouder wordt bij Inter anders ervaren, vooral dan bij de controle op bijkomende projectsubsidies, los van de reguliere toelage. In het verleden vroeg ABB hierbij om een

gedetailleerde bewijsvoering, bijvoorbeeld over de inzet van personeel. ABB kaderde deze vraag binnen de bredere roep om meer financiële transparantie, onder meer vanuit de Inspectie van Financiën, en beschouwde dit niet als micromanagement maar als noodzakelijke controle om de correcte besteding van middelen te verzekeren. Voor Inter, dat voor veel andere opdrachten via een eenvoudiger facturatiemodel werkt, werd deze gedetailleerde rapporteringsplicht echter als zeer belastend ervaren en leidde dit tot spanningen. Rekening houdend met deze feedback en bij gebrek aan een eenduidig kader, geeft ABB aan deze praktijk van gedetailleerde controle op projectmiddelen momenteel niet langer toe te passen. Dit illustreert opnieuw de spreidstand waarin ABB zich bevindt. De noodzaak tot financiële verantwoording moet immers continu afgewogen worden tegenover de administratieve last voor de EVApr en de impact op de samenwerkingsrelatie.

Bij Muntpunt wordt de toezichtstaak voornamelijk ingevuld door een waarnemer van de Vlaamse overheid (ABB) in de Raad van Bestuur. Deze persoon geeft vooral feedback over strategische en financiële beslissingen. Muntpunt ervaart dat ABB zich toespitst op hoofdlijnen en controle achteraf, en minder op dagelijkse sturing. De Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) neemt in hun geval soms sneller een operationele rol op, bijvoorbeeld rond communicatie en promotie. De VGC is immers zelf actief op het terrein, en kan soms moeilijk een onderscheid maken tussen hun rol als beleidsuitvoerder en hun rol als toezichthouder over Muntpunt. Hierdoor ontstaan soms spanningen met Muntpunt, die het gevoel hebben dat hun operationele autonomie ingeperkt wordt.

Wat betreft AgII valt het uit de interviews op dat ABB bij AgII formeel optreedt als toezichthouder en financier, maar in de praktijk vooral een kader en budgettaire krijtlijnen uitzet, zonder zich met de interne werking te bemoeien. ABB en AgII hebben een samenwerkingsovereenkomst die de basisfinanciering regelt. Nieuwe of bijkomende opdrachten (bijvoorbeeld rond digitale inclusie of Oekraïne) worden binnen dat kader besproken en in een begrotingsdossier uitgewerkt. Inhoudelijk is er volgens de respondenten niet zozeer sprake van directe sturing. AgII geeft aan dat het zelf kan voorstellen ontwikkelen, zolang die binnen de decretale opdracht passen. ABB beoordeelt hoofdzakelijk of die plannen “op de rails” zitten van het bredere inburgerings- en integratiebeleid en zorgt ervoor dat het budget toereikend en correct verantwoord is. Het interviewmateriaal vermeldt dat ABB geen dwingende quota of doelstellingen oplegt (bijvoorbeeld een exact aantal inburgeringstrajecten), maar wel dat bij elke meervraag in de begroting het overleg intenser wordt en ABB en de minister wil weten waar en hoe de middelen worden ingezet om een evt. meervraag te kunnen onderbouwen.

Regeringscommissaris

Een bijzondere toezichtsrol is weggelegd voor de regeringscommissaris, die door de Vlaamse Regering wordt aangesteld en via het bestuursdecreet een mandaat heeft om toe te zien op de wettelijkheid van bestuursbeslissingen en de bescherming van het algemeen belang. De specifieke bevoegdheden van de regeringscommissaris zijn vastgelegd in de oprichtingsdecreten en statuten van de EVApr's. De regeringscommissaris vormt een cruciale schakel in het waarborgen van de integriteit van het EVApr-bestuur en vervult een aanvullend toezicht op het bestuurlijke en financiële controle door de administratie en de minister. Zo zetelt de regeringscommissaris met raadgevende stem in de raad van bestuur van de EVApr. Wanneer de regeringscommissaris een beslissing van de raad van bestuur strijdig acht met het recht, de statuten of de samenwerkingsovereenkomst, kan hij/zij hiertegen beroep aantekenen bij de bevoegde minister of de Vlaamse Regering. Dit beroep heeft een opschortend effect op de uitvoering van de beslissing. De minister beschikt vervolgens over een termijn om de beslissing eventueel te vernietigen. De regeringscommissaris brengt over zijn taken verslag uit bij de minister die hem heeft voorgedragen.

Uit de interviews met de regeringscommissarissen blijkt dat de afstemming en communicatie met het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) beperkt is en niet structureel is ingebed. De regeringscommissarissen geven aan weinig directe interactie te hebben met ABB en vaak niet deel te nemen aan het structurele overleg tussen ABB, het kabinet en de EVApr. De rol van de regeringscommissarissen situeert zich volgen hen voornamelijk in de directe lijn tussen de minister en de EVApr. Het komt dan ook voor dat de Raad van Bestuur van een EVApr niet altijd begrijpt wat de precieze rol van ABB was, aangezien er al een regeringscommissaris is die toezicht houdt. Bij Inter en AgII is de regeringscommissaris de enige officiële vertegenwoordiger van de overheid in de Raad van Bestuur, aangezien ABB daar niet als waarnemer aanwezig is. De regeringscommissarissen lijken in de praktijk dus vooral te functioneren als een directe link met het politieke niveau, terwijl een gecoördineerde toezichtsrelatie met de bevoegde administratie lijkt te ontbreken.

Uit de interviews blijkt dat de regeringscommissaris voor de EVApr's een belangrijke bemiddelaar is tussen de Raad van Bestuur en de minister/het kabinet. Hoewel de regeringscommissarissen formeel de bevoegdheid hebben om beslissingen van de Raad van Bestuur te laten schorsen door de Vlaamse regering wanneer die strijdig zijn met regelgeving of het algemeen belang, ligt hun taak in de praktijk vooral in adviesverlening, bemiddeling en het bewaken van de financiële gezondheid van de EVApr's. De regeringscommissaris van een van de EVApr's beschrijft hun taak als toezicht op wettelijkheid en financiële soliditeit, maar ook als een rol waarbij ze aanbevelingen kunnen doen voor de werking van de organisatie. De regeringscommissaris zit in de Raad van Bestuur en kan beslissingen schorsen, al

geven ze aan dat ze nooit formeel van dat “ultieme wapen” gebruik hebben moeten maken. In plaats daarvan kiezen ze voor overleg en het terugkoppelen van eventuele bezorgdheden aan het kabinet. Uit het interviews blijkt dat de regeringscommissaris dikwijls optreedt als verbindingsfiguur tussen het bestuur van de EVApr en de Vlaamse overheid, bijvoorbeeld als het kabinet vraagt om bepaalde uitgaven onder controle te houden of als er financiële problemen dreigen. De regeringscommissarissen houden vaak een oog op de algemene lijn, maar grijpen niet dagelijks in. In situaties waarin de EVApr bijvoorbeeld beleidsaanbevelingen wil opstellen, blijkt wel dat de regeringscommissaris bewaakt dat deze adviezen politiek en decretaal haalbaar blijven.

Soms wordt de functie van regeringscommissaris ook gedeeld met de functie van kabinetsmedewerker. Hierdoor is er een zeer korte lijn met de minister, wat resulteert in aanzienlijke invloed en sturingsmogelijkheden ten aanzien van de EVApr, wat in het kader van een EVApr met aanzienlijke autonomie als problematisch kan gezien worden. Toch proberen regeringscommissarissen in de praktijk veeleer faciliterend op te treden, maar hun mogelijkheden om in te grijpen blijven wel aanzienlijk. Een concreet voorbeeld hiervan was het begeleiden van de overheveling van vastgoed van AgII naar het Facilitair Bedrijf, een proces dat spanningen met zich meebracht door de wens van de (uit een fusie van vzw's ontstane) bestuursleden van AgII om autonomie te bewaren. De autonomie van een EVApr kan op die manier snel verdwijnen bij moeilijke ministeriële beslissingen en de technische mogelijkheden om in te grijpen (zoals het herroepen van beslissingen), die erg verregaand zijn. AgII is financieel 100% afhankelijk van de Vlaamse Regering, waarbij alle reguliere middelen gedekt zijn door de samenwerkingsovereenkomst (SWO).

In tegenstelling tot de drie andere EVApr’s is er bij Muntpunt geen regeringscommissaris. Muntpunt werkt met waarnemers in de Raad van Bestuur namens de Vlaamse overheid (ABB) en de Vlaamse Gemeenschapscommissie, die wel feedback geven maar geen beslissingsbevoegdheid hebben. Ze worden niet geacht beslissingen te schorsen en sturen de organisatie niet inhoudelijk. De betrokkenheid van de Vlaamse overheid verloopt hier voornamelijk via overlegmomenten en de formele subsidie- of convenantgesprekken, waarin onder meer de jaarplannen en begrotingen worden besproken.

<u>Bedrijfsrevisor</u>

De controle op de financiële integriteit van de EVApr’s wordt, conform de oprichtingsdecreten en statuten, toevertrouwd aan een **bedrijfsrevisor** of externe accountant. Deze voert een klassieke controle uit op de jaarrekening, waarbij wordt nagegaan of deze een getrouw beeld geeft van de financiële toestand van de organisatie. De bedrijfsrevisor brengt verslag uit aan de raad van bestuur

en, waar voorzien, ook aan de bevoegde minister of de regeringscommissaris. Bij De Rand is de aanstelling van een bedrijfsrevisor expliciet bepaald in het decreet van 7 mei 2004. Ook bij AgII, Inter en Muntpunt zijn soortgelijke bepalingen opgenomen. De rapportages van de bedrijfsrevisor vormen een essentieel instrument in de bredere financiële rapportering aan de overheid en ondersteunen het beleidsmatig toezicht met objectieve en onafhankelijke informatie over de besteding van publieke middelen en de financiële gezondheid van de EVApr's.

Uit de interviews blijkt dat de bedrijfsrevisor instaat voor de financiële controle en het nakijken van de jaarrekening, zowel wat betreft de dubbele boekhouding als de ESR-boekhouding. Samen met de regeringscommissaris waakt hij over de wettelijkheid en het financieel evenwicht, onder meer door de begroting (en aanpassingen) te analyseren. De regeringscommissaris maakt jaarlijks een verslag op (vooral gericht op de ESR-begrotingsregels), terwijl de bedrijfsrevisor de formele controle doet op de correctheid van de cijfers en de boekhoudkundige verwerking. Beide actoren vullen elkaar dus aan in het toezicht op de financiën. Uit de interviews blijkt dat de bedrijfsrevisor een standaardcontrole uitoefent op de jaarrekening en financiële balans van de organisatie. In de interviews wordt doorgaans verwezen naar de bedrijfsrevisor als de formele controleur van de financiële cijfers, bijvoorbeeld tijdens de jaarlijkse opmaak van de jaarrekening. Merk hierbij op dat naast de bedrijfsrevisor en de regeringscommissaris ook ABB een financiële controle uitvoert op de aanwending van de subsidies bij de EVApr's. Bij sommige EVApr's (bv. Inter) wordt deze erg uitgebreide financiële controle als beperkend ervaren. Aangezien de EVApr's via het Bestuursdecreet en de VCO onderdeel uitmaken van de instellingen van de Vlaamse overheid, kunnen de EVApr's daarnaast ook gecontroleerd worden door de Inspectie van Financiën en het Rekenhof (wat voor sommige EVApr's zoals AgII in het verleden reeds gebeurde).

3.4.2 Rapporteringsverplichtingen

De rapporteringsverplichtingen van de EVApr's vormen een belangrijk instrument voor de minister en ABB om toezicht te houden en beleidsmatige sturing te geven. **Jaarplannen, beleidsplannen en meerjarenplannen** worden door de EVApr's opgemaakt en ingediend ter goedkeuring en opvolging. Bij alle EVApr's is sprake van een jaarlijkse rapportagecyclus, waarbij expliciete afspraken bestaan over de inhoud en frequentie van deze rapporten. Deze documenten worden gebruikt om het beleid en de financiering van de EVApr's af te stemmen op de beleidsprioriteiten van de Vlaamse Regering. Zo staat in de samenwerkingsovereenkomst van De Rand vermeld dat de vzw jaarlijks rapporteert over de voortgang van de strategische doelstellingen en de besteding van subsidies. Dit is gelijkaardig voor de andere EVApr's. Deze rapporteringen maken het mogelijk om tijdig bij te sturen en bieden de overheid inzicht in de prestaties en doeltreffendheid van de betrokken agentschappen.

Naast beleidsplannen en jaarplannen zijn EVApr's verplicht om jaarlijks een officiële **jaarrekening** op te stellen, die door de bedrijfsrevisor wordt gecertificeerd. Deze jaarrekening wordt vervolgens overgemaakt aan de bevoegde minister, de regeringscommissaris en, waar van toepassing, aan ABB. Dit geeft de toezichthoudende instanties inzicht in de financiële gezondheid van het EVApr en in de rechtmatige aanwending van de overheidsmiddelen. Voor sommige EVApr's, zoals AgII, wordt aanvullend voorzien in tussentijdse activiteitenverslagen, zeker bij projecten met gespreide financiering of bij het realiseren van resultaatsverbintenissen. Bij Muntpunt en De Rand wordt eveneens periodiek gerapporteerd over aspecten zoals publiekbereik en samenwerking met andere organisaties, waarbij de minister deze informatie gebruikt om de uitvoering van de decretaal vastgelegde opdrachten te beoordelen.

De Rand en Muntpunt werken met meerjarenplannen die doorgaans opgesteld worden na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomsten. Die meerjarenplannen worden vertaald in jaarplannen die jaarlijks geëvalueerd worden via convenantengesprekken met ABB. De Rand en Muntpunt werken met een jaarlijkse begroting en jaarrekening, die telkens ter goedkeuring aan de Raad van Bestuur worden voorgelegd. Daarnaast zijn er regelmatig overlegmomenten met ABB en het kabinet waarin de voortgang van de opdrachten en de besteding van middelen aan bod komen. Voor bepaalde dossiers (zoals flankerend onderwijsbeleid bij de Rand) worden aanvullende afspraken gemaakt. De Rand sluit ook aparte samenwerkingsovereenkomsten met lokale besturen of andere partijen (bijvoorbeeld Sport Vlaanderen). De verantwoordingsmodaliteiten die daaruit voortvloeien, staan in die afzonderlijke overeenkomsten beschreven. Bij Muntpunt worden er twee "convenantgesprekken" per jaar gedaan, één om het jaarplan van het komende jaar te bespreken en één om het voorbije jaar te evalueren. Uit de interviews blijkt verder dat Muntpunt ook tussentijds overleg heeft met de waarnemers van ABB en VGC.

AgII en Inter werken met de ondernemingsplannen van de Vlaamse overheid, waardoor hun rapportering sterker lijkt op het rapporteringsregime van de Vlaams agentschappen (wat voor de Rand en Muntpunt niet het geval is). In dit ondernemingsplan staan alle doelstellingen en acties, ook die waarvoor financiering van andere entiteiten dan ABB afkomstig is. Dit ondernemingsplan vertaalt zich in jaarlijkse actieplannen en bijbehorende rapportering. Bij de opmaak van de ondernemingsplannen wordt doorgaans gestart vanuit strategische en operationele doelstellingen, die vervolgens worden omgezet in concrete acties. In het interview met Inter komt naar voren dat ABB meekijkt naar de stukken die met de reguliere toelage te maken hebben, en regelmatig bewijslast eist over bestedingen wanneer er projectsubsidies in het spel zijn. Daarnaast zijn er voor Inter ook afzonderlijke samenwerkingsovereenkomsten met andere Vlaamse agentschappen (bijvoorbeeld Sport Vlaanderen) of met lokale besturen. AgII geeft aan dat er dialoog is tussen AgII en ABB bij het opstellen van het

ondernemingsplan, maar dat AgII binnen die dialoog veel ruimte ervaart om zelf accenten te leggen, zolang voorstellen goed beargumenteerd zijn en passen binnen de kerntaken van het agentschap. Volgens de respondenten is er nog nooit formeel een initiatief afgewezen dat aan die voorwaarden voldeed. Ook op het vlak van doelstellingen, zoals het aantal inburgeringstrajecten, is er geen directe sturing van bovenaf.

3.4.3 Sanctiemechanismen

Sanctiemechanismen vormen het sluitstuk van het toezichtskader op EVApr's. In alle samenwerkingsovereenkomsten is voorzien dat de overheid financiële sancties kan opleggen wanneer de agentschappen niet voldoen aan hun verplichtingen. Dit kan gaan om de opschorting, vermindering of terugvordering van subsidies bij niet-naleving van de overeengekomen doelstellingen of rapporteringsverplichtingen. Zo voorziet de overeenkomst van De Rand bijvoorbeeld expliciet dat de Vlaamse overheid en de provincie Vlaams-Brabant de subsidies kunnen herzien indien de doelstellingen niet worden gerealiseerd. Ook bij AgII is bepaald dat subsidies kunnen worden aangepast of ingehouden bij tekortkomingen in de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst. Ook bij Inter en Muntpunt kan de Vlaamse regering besluiten om de subsidies eenzijdig te herzien en is het aan ABB om de EVApr hiervan op de hoogte te brengen. Naast financiële sancties kan de regeringscommissaris bestuursbeslissingen van het EVApr schorsen bij strijdigheid met het algemeen belang, waarna de minister of Vlaamse Regering in sommige gevallen een beslissing kan vernietigen. In extreme gevallen, bij ernstige of structurele inbreuken, kan de samenwerkingsovereenkomst worden ontbonden of zelfs het oprichtingsdecreet aangepast of opgeheven. Deze sanctiemechanismen zijn een ultieme remedie om de EVApr's de samenwerkingsovereenkomst te laten naleven, maar bij een niet-nakoming van de verplichtingen wordt altijd eerst via bemiddeling en overleg een oplossing gezocht en treden de sanctiemechanismen dus niet meteen in werking. De bemiddelingsprocedure wordt tevens beschreven in de samenwerkingsovereenkomsten van de EVApr's.

3.4.4 Verschillen tussen de verantwoordingsmechanismen van de EVApr's

<u>Verschillen op basis van formele kaders</u>

Het meest opvallende verschil in verantwoordingsmechanismen tussen de EVApr's op basis van de oprichtingsdecreten is de aan- of afwezigheid van een regeringscommissaris. De oprichtingsdecreten van het Agentschap Integratie en Inburgering (AgII), Inter (Toegankelijk Vlaanderen) en de Rand voorzien expliciet in de aanstelling van een regeringscommissaris door de Vlaamse Regering. De regeringscommissaris zetelt met raadgevende stem in de raad van bestuur en beschikt over uitgebreide

informatierechten, waaronder het recht om alle agenda's en documenten vooraf te ontvangen en om ter plaatse alle documenten in te zien en inlichtingen te vorderen. In schril contrast hiermee voorziet het oprichtingsdecreet van Muntpunt niet in de aanstelling van een regeringscommissaris. Er is bij Muntpunt sprake van gedeeld toezicht tussen de Vlaamse overheid en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC), met een raad van bestuur waarin beide partijen vertegenwoordigd zijn, en is er geen regeringscommissaris aangeduid. De Rand kent een bijzondere situatie door de medefinanciering door de provincie Vlaams-Brabant, waardoor ook de gedeputeerde van de provincie betrokken is bij het toezicht en subsidiebeleid. Er is zowel een regeringscommissaris van de Vlaamse Regering als toezicht door de provincie voorzien. Bij AgII en Inter wordt het toezicht voornamelijk gedragen door de minister, ABB en de regeringscommissaris, waarbij ABB als eerste aanspreekpunt fungeert voor beleidsmatige opvolging.

De samenwerkingsovereenkomsten leggen nog verdere verschillen bloot. Het meest opvallend verschil is de rol van ABB in het toezicht op de EVApr's. In de samenwerkingsovereenkomsten van de Rand en Muntpunt wordt gestipuleerd dat ABB (en de VGC) een vertegenwoordiger kunnen aanduiden die als waarnemer zonder stemrecht op alle statutair bepaalde vergaderingen wordt uitgenodigd en alle nodige informatie krijgt. Dit ontbreekt in de samenwerkingsovereenkomsten van AgII en Inter. Bij AgII en Inter wordt anderzijds wel verwezen dat ABB steeds ter plaatse kan komen of op basis van stukken toezicht kan uitoefenen op de naleving van de overeenkomst, wat dan weer een formeel mechanisme is dat ontbreekt bij de Rand en Muntpunt. Bij de Rand en Muntpunt wordt wel vermeld dat er op "structurele wijze" overleg wordt gepleegd tussen de EVApr, ABB en de VGC (e.a.) om de acties van het actieplan op te volgen. Dergelijke expliciete verwijzingen naar gestructureerd overleg ontbreken in de samenwerkingsovereenkomsten van Inter en AgII. Ook in de rapporteringscycli zijn er verschillen. Bij Muntpunt zijn de te behalen strategische doelstellingen opgenomen in de overeenkomst, terwijl dit bij AgII en Inter niet het geval is (of toch niet in dezelfde mate van detail). De samenwerkingsovereenkomst van de Rand beschikt naast de strategische doelstellingen tevens over expliciete KPI's, waardoor de overeenkomst een stuk gedetailleerder is in wat het agentschap moet bereiken.

<u>Verschillen op basis van bestuurlijke praktijk</u>

Uit de interviews komen allereerst een aantal raakvlakken tussen de EVApr's naar voren. Zo leggen alle organisaties jaarlijks een begroting en jaarrekening voor, en is er bij elke EVApr sprake van een vorm van structurele rapportering aan hun subsidiërende overheid en de eigen Raad van Bestuur. Zo legt elke EVApr inhoudelijke en financiële verantwoording af aan het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB). ABB ziet erop toe dat de middelen correct worden besteed en dat de opdrachten in lijn zijn met het Vlaamse beleid. Bij alle EVApr's wordt dan ook gesproken over bepaalde verplichtingen om

begrotingsdocumenten, jaarrekeningen of voortgangsrapportages in te dienen. In de praktijk gebeurt dit soms via formele overlegmomenten (bijvoorbeeld convenantgesprekken bij Muntpunt) of via reguliere controles van ABB (bij Inter bij projectsubsidies, maar geen structurele detailrapportering). Bovendien wordt bij iedere EVApr een controle uitgevoerd door de bedrijfsrevisor en de regeringscommissaris (behalve Muntpunt). De regeringscommissaris heeft een vergelijkbare rol bij de verschillende EVApr's en treedt vooral adviserend en verbindend op.

Er komen echter ook verschillen naar voren inzake de precieze vorm en intensiteit van de verantwoordingsmechanismen tussen de EVApr's. De verschillen hangen voornamelijk samen met het type opdrachten, de financieringsbronnen en de specifieke governance-structuur. Een eerste grote verschil is dat Inter en AgII zich zo nauw mogelijk aansluiten op de rapporteringscyclus van de Vlaamse overheid via de ondernemingsplannen, terwijl de Rand en Muntpunt dit niet doen. Inter combineert bijvoorbeeld in zijn ondernemingsplan alle doelstellingen voor verschillende opdrachtgevers en rapporteert daarover in één geheel, met ABB als één van de partijen die dat plan toetst. Muntpunt zet dan weer in op meerjarenplannen en jaarplannen met vaste, tweemaal per jaar georganiseerde convenantgesprekken om bijsturingen aan de jaarplannen mogelijk te maken. AgII heeft tevens een ondernemingsplan, en rapporteert hierover aan ABB. Een tweede verschil schuilt in de manier waarop gerapporteerd wordt over specifieke projecten waarvoor projectsubsidies verkregen zijn. Hier wordt soms via stuurgroepen over gerapporteerd, soms ad hoc, en soms via de vaste convenantengesprekken. Een ander groot verschil zit in de complexiteit van de rapportageverplichtingen. Sommige EVApr's (i.e. de Rand en Inter) hangen voor een groot deel van de inkomsten af van partijen buiten ABB om. Dit zorgt ervoor dat ze geen eenduidige rapporteringscyclus hebben, aangezien iedere actor waarmee ze samenwerken hun eigen rapporteringsvereisten heeft.

4 DISCUSSIE VAN DE RESULTATEN EN AANBEVELINGEN

De besproken resultaten van de samenwerking tussen het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) en de vier privaatrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen (EVApr's) leggen een complex samenspel van formele kaders, bestuurlijke praktijken en interorganisationele dynamieken bloot. Uit de analyse van beleidsdocumenten en de diepte-interviews met sleutelactoren kristalliseren zich een aantal centrale thema's en spanningsvelden die de huidige samenwerking tekenen, en die als directe input dienen voor de formulering van beleidsaanbevelingen.

4.1 FORMELE ROLABAKENING VS. BESTUURSPRAKTIJK

Een eerste prominent inzicht betreft de **discrepantie tussen de formele afbakening** van de rollen en verplichtingen van ABB en de EVApr's en de manier waarop **deze rollen in de praktijk** worden ingevuld. Hoewel het Bestuursdecreet, de oprichtingsdecreten en samenwerkingsovereenkomsten ABB een beleidsondersteunende rol geven en de EVApr's een beleidsuitvoerende rol, toont de praktijk een meer genuanceerd beeld. Deze problematiek is niet uniek voor de Vlaamse context. De literatuur over coördinatie en samenwerking binnen de overheid wijst consistent op de uitdagingen die gepaard gaan met rolverdeling, zeker in contexten van verzelfstandiging en netwerkstructuren (zie bv. Pollitt & Talbot, 2003). Verzelfstandiging creëert per definitie een afstand tussen de sturende overheidsdienst (de principal, i.c. de Vlaamse regering) en de uitvoerende entiteit (de agent, hier de EVApr's), wat kan leiden tot informatieasymmetrie en potentieel divergerende interpretaties van taken en doelstellingen. De EVApr's worden door hun opgebouwde expertise en directe voeling met het werkveld proactief betrokken bij beleidsvoorbereidende processen, wat ook expliciet vermeld staat als een van hun taken (i.e. beleidsgerichte input leveren) in het Bestuursdecreet. Tegelijkertijd verlaagt hierdoor ook de drempel voor een EVApr om aan echte beleidsvoorbereiding te doen. Indien de minister/kabinet rechtstreeks beleidsinput vragen van een EVApr (dus niet via ABB), dan is de kans reëel dat de EVApr ook betrokken wordt in het vormgeven van nieuw beleid. Naast de kwestie dat ABB zijn beleidsvoorbereidende rol hierdoor niet kan opnemen, stelt zich hier ook een vraag naar onverenigbaarheden ("policy capture"). Een private vzw of stichting heeft immers veel te winnen uit rechtstreekse inspraak in het beleid van een minister. Dit is extra problematisch wanneer de EVApr in kwestie ook contracten heeft met andere private spelers (en dus niet voor 100% afhangt van de algemene toelage).

De literatuur suggereert dat dergelijke situaties vaak ontstaan wanneer de ex-ante afspraken over de mate van beleidsmatige autonomie en de kaders en procedures voor beleidsinput onvoldoende scherp zijn gesteld (Verhoest et al., 2016). Het Bestuursdecreet maakt het leveren van beleidsgerichte input

door privaatrechtelijke EVA's expliciet mogelijk (Art. III 2), maar de vraagt rijst daarbij automatisch hoe ver die beleidsgerichte input kan gaan. Dit wordt noch in het Bestuursdecreet, noch in de oprichtingsdecreten geëxpliciteerd. Wel blijkt uit de formulering in de Bestuursdecreet dat de beleidsgerichte input eerder een uitzonderingsregeling is, waarbij agentschappen (IVA's, EVApu's en EVApr's) vanuit hun taakstelling (bij EVApr's enkel beleidsuitvoerende taakstelling) beleidsmakers kunnen adviseren inzake hun beleid. Het feit dat IVA's en EVApu's expliciet beleidsondersteunende taken kunnen toevertrouwd worden, onderstreept ook het feit dat de decreetgever een dergelijke bevoegdheid niet wilde voor de EVApr. De bestuurlijke praktijk wijst evenwel op iets anders: in de praktijk hebben de onderzochte EVApr's vaak minstens even verregaande beleidsondersteunende taken voor specifieke beleidsdossiers als ABB, wat niet strookt met hoe de decreetgever dit in het Bestuursdecreet heeft voorzien.

De positie van de kabinetten als beleidsformulerende organen valt hierin niet te onderkennen. Kabinetten en interkabinettenwerkgroepen nemen vaak al een belangrijk deel van de beleidsondersteuning waar voor de minister, wat voor rolconflicten kan zorgen met de beleidsvoorbereidende entiteiten (i.e. departementen/agentschappen). Op die manier richten de kabinetten zich op de directe bron van de beleidsinput, wat vaak het beleidsuitvoerende agentschap is, waarmee de rol van het beleidsvoorbereidende agentschap/departement verder uitgehold wordt. Coördinatiemechanismen waarbij de EVApr's structureel samenzitten met het beleidsvoorbereidende agentschap (bv. ABB) en de minister/kabinet, kan een dergelijke uitholling van het beleidsvoorbereidend vermogen van het agentschap tegenhouden, maar het vergt heldere en strikte procesafspraken tussen het agentschap, de EVApr in kwestie en de minister/kabinet. Indien een van deze partijen zich niet aan die afspraken houdt (bv. kabinet die rechtstreeks beleidsvoorbereidende taken bij de EVApr legt, het agentschap die de beleidsvoorbereiding overlaat aan de EVApr vanwege capaciteitstekorten, of de EVApr die op eigen initiatief contact onderhoudt met het kabinet om bepaalde beleidsvoorstellen mogelijk te maken), dan verliezen deze procesafspraken en coördinatiemechanismen snel hun waarde.

Aanbeveling 1: Expliciteer "beleidsgerichte input" in de regelgevende kaders

Een eerste oplossing is om het decretale kader van de EVApr's te herzien. Op dit moment wordt enkel verwezen naar het Bestuursdecreet als het gaat om de bevoegdheid van een EVApr om beleidsgerichte input te leveren. Een vermelding hiervan is niet expliciet opgenomen in de oprichtingsdecreten van de EVApr's (dit is er bijvoorbeeld wel in het oprichtingsbesluit van ABB (art. 4) als het gaat om de beleidsondersteunende taken van ABB). Bovendien is de taakstelling over het leveren van beleidsgerichte input niet uitgebreid gedefinieerd in het Bestuursdecreet. Dit komt wellicht omdat het

een bijkomende taak is die aan elke entiteit (departementen, IVA's, EVA's) wordt toevertrouwd, naast hun beleidsondersteunende of beleidsuitvoerende taakstelling. Een eerste mogelijkheid is dus om de oprichtingsdecreten van de EVApr's te verfijnen met een heldere definitie van welke taken men van een EVApr kan verwachten m.b.t. de beleidsgerichte input (net zoals dit vandaag reeds het geval is voor de beleidsuitvoerende taken van de EVApr's). Daar waar beleidsondersteuning een actieve betrokkenheid in de beleidsformulering betreft, is beleidsgerichte input eerder reactief, via kennis die terugvloeit vanuit de praktijk naar de beleidsmakers. Beleidsgerichte input gaat om een ervaringsgerichte en data-gedreven terugkoppeling vanuit de uitvoering om de kwaliteit en effectiviteit van beleid te waarborgen. In principe omvat dit niet het zelfstandig opstellen van wetsontwerpen of het formuleren van strategische beleidsalternatieven, wat als een kerntaak van een beleidsondersteunende entiteit moeten gezien worden. Volgens ons omvat "beleidsgerichte input" dus het proactief signaleren van maatschappelijke evoluties, het identificeren van knelpunten in bestaand beleid, of het aankaarten van nieuwe noden die relevant zijn voor toekomstige beleidsaanpassingen of -ontwikkeling. Het behelst ook het verstrekken van deskundig advies, en het aanleveren van data en praktijkinzichten aan ABB/de minister.

Aanbeveling 2: Voorzie heldere procesafspraken in de samenwerkingsovereenkomsten

Een tweede oplossing bestaat uit het optimaliseren van de procesafspraken tussen ABB/minister en de EVApr's. De samenwerkingsovereenkomsten vormen hierin het belangrijkste instrument. De oprichtingsdecreten verwijzen in relatie tot de taakstelling van de EVApr's reeds allen naar dergelijke samenwerkingsovereenkomsten, waardoor deze overeenkomsten een uniek en flexibel instrument zijn om procesafspraken mee te formaliseren. De samenwerkingsovereenkomst expliciteert zo niet enkel de taken die onder beleidsgerichte input vallen, maar voorziet ook de wijze waarop deze beleidsinput wordt geleverd, ontvangen en gewogen in het beleidsproces van ABB/minister. Het gaat hier dus enerzijds om het expliciteren van wat onder beleidsgerichte input valt en hoe dit contrasteert met wat ABB/minister doet (zie hierboven). Dit zou opgenomen moeten worden in het hoofdstuk waarin de taken en engagementen van de EVApr's staan. Anderzijds zou het artikel over de beleidsinteractie de afspraken over hoe de communicatie, coördinatie, en terugkoppeling van de beleidsinput gebeurt, moeten voorzien. Hier kunnen protocollen voor communicatie en overleg voorzien worden (bv. vastleggen in SWO in welke structurele overleggen met minister en ABB de EVApr's participeren), procedures voor het aanleveren van beleidsgericht advies door de EVApr of beleidssignalen van de minister (reactief vs. proactief en via wie, bv. ABB/kabinet), en afspraken over de terugkoppeling naar de betrokkenen (bv. gemotiveerde reactie van kabinet op advies EVApr en terugkoppeling naar ABB hieromtrent).

Om te illustreren hoe dit concreet in de samenwerkingsovereenkomsten kan vervat worden, nemen we hier even het voorbeeld van de samenwerkingsovereenkomst van het Agentschap Integratie en Inburgering (AgII), maar de structuur van de SWO's is voor alle EVApr's gelijkaardig, dus voorstellen tot wijzigingen aan de SWO's zijn ook van toepassing voor de andere EVApr's. Gebruikmakend van het voorbeeld van AgII, zou Hoofdstuk 2 "Engagementen en verbintenissen van het Agentschap" als volgt aangepast kunnen worden. Het huidige Artikel 6 (Opdracht, taken en kerntaken van het Agentschap) is een goede basis, maar kan worden uitgebreid om de adviserende rol te verduidelijken. Zo zou er een subsectie §3 ingevoegd kunnen worden met de volgende inhoud[2]:

> *Artikel 6, §3: In het kader van zijn decretale opdracht levert het Agentschap beleidsgerichte input aan de minister en het Agentschap Binnenlands Bestuur. Deze input is geworteld in de operationele expertise en ervaringskennis die het Agentschap verwerft tijdens de uitvoering van zijn taken. De beleidsgerichte input omvat, maar is niet beperkt tot:*
>
> *a) Het signaleren van evoluties, knelpunten en effecten in de praktijk van het integratie- en inburgeringsbeleid.*
> *b) Het aanleveren van data, feiten en cijfers over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van beleidsinstrumenten.*
> *c) Het formuleren van aanbevelingen voor de aanpassing van operationeel beleid en de verbetering van de dienstverlening.*
>
> *Deze beleidsgerichte input onderscheidt zich van de in Artikel 4 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap "Agentschap Binnenlands Bestuur" beschreven beleidsondersteunende taken van het Agentschap Binnenlands Bestuur. De Partijen engageren zich ertoe om deze taakverdeling te respecteren.*

Het artikel over de beleidsinteractie zou bovendien verder aangevuld kunnen worden met de in de aanbeveling besproken procesafspraken. Voor de SWO van AgII is dit Artikel 9, maar soortgelijke artikels komen voor bij de andere EVApr's. Het gaat concreet om een aanvulling van subsectie §3 van dat artikel:

> *Artikel 9, §3 Voor de strategische opvolging van de Overeenkomst en het ondernemingsplan, en met het oog op een vlotte informatiedoorstroming, wordt op structurele wijze overleg gepleegd tussen het Agentschap, het Agentschap Binnenlands Bestuur en vertegenwoordigers van de minister. Dit overleg vindt minimaal driemaal per jaar plaats en heeft tot doel de strategische afstemming te verzekeren, de beleidsgerichte input van het Agentschap te bespreken en nieuwe beleidsinitiatieven te coördineren.*

[2] Deze (en latere) voorbeelden van mogelijke inhoud zijn louter illustratieve suggesties van hoe de SWO's aangepast zouden kunnen worden. Deze inhoud kan niet letterlijk op die manier overgenomen worden en moet altijd geverifieerd worden door juridische experten.

§4. Het Agentschap kan op vraag van de minister of het Agentschap Binnenlands Bestuur mondeling en schriftelijk advies verstrekken aan de minister en het Agentschap Binnenlands Bestuur over thema's die binnen zijn expertise vallen.

§4. De minister verbindt zich ertoe om op elk formeel en schriftelijk advies van het Agentschap, zoals bedoeld in §4, binnen een termijn van 60 dagen een gemotiveerde schriftelijke reactie te verstrekken. Deze reactie verduidelijkt hoe het advies wordt meegenomen in de beleidsvorming en wordt ter kennisgeving bezorgd aan het Agentschap Binnenlands Bestuur.

§5. Formele beleidsadviezen van het Agentschap en de daaropvolgende gemotiveerde reactie van de minister worden, met inachtneming van de geldende regels inzake openbaarheid van bestuur, openbaar gemaakt.

4.2 COÖRDINATIE TUSSEN TOEZICHTHOUDERS

Ten tweede brengt de analyse significante variaties en uitdagingen in de **toezicht- en controlemechanismen** aan het licht. Dit is een thema dat uitgebreid aan bod komt in de literatuur over 'multiple principals' en 'common agency' (e.g. 1999; Voorn et al. 2019). Deze theorieën stellen dat wanneer een agent (in casu de EVApr's) rapporteert aan meerdere principals (ABB, minister/kabinet, regeringscommissaris, etc.), dit kan leiden tot inefficiënties, verminderde controle en zelfs tegenstrijdige eisen. De vier EVApr's opereren elk binnen een uniek web van "toezichthouders", waaronder ABB, de bevoegde minister en het kabinet, de regeringscommissaris (voor AgII, Inter en De Rand), en in het geval van Muntpunt en De Rand ook andere bestuursniveaus zoals de VGC en de provincie. Deze meervoudigheid leidt soms tot een gevoel van versnipperd toezicht en onduidelijkheid over wie het finale zeggenschap heeft, een punt dat bijvoorbeeld door AgII wordt aangehaald met betrekking tot de rollen van ABB en de regeringscommissaris. Zoals Voorn et al. (2019) aantonen, kan een teveel aan toezichthouders leiden tot 'free-riding' op het toezicht, waarbij elke toezichthouder rekent op de anderen om de agent te controleren, of duplicatie, waarbij hetzelfde meerdere keren gecontroleerd wordt, wat resulteert in een suboptimale of inefficiënte controle. Gailmard (2009) benadrukt dan weer dat zelfs wanneer principals dezelfde doelen nastreven, de multipliciteit op zich de controle kan verzwakken.

De intensiteit en invulling van het toezicht door ABB, het kabinet en de regeringscommissaris varieert, ook van EVA tot EVA, van een focus op politieke afstemming door het kabinet en de regeringscommissaris tot een meer administratieve opvolging van bijvoorbeeld projectsubsidies door ABB (bv. bij Inter en de Rand). Dit sluit aan bij de agency theory, die stelt dat principals vaak verschillende preferenties en informatie hebben, wat de monitoring bemoeilijkt (Eisenhardt, 1989). Een bijkomend "multiple principals" probleem is dat toezichthouders vaak niet van elkaar weten op welke manier de andere toezichthouder controleert en wat daaruit blijkt. We zien dit probleem vooral

bij de opvolging door ABB enerzijds en het toezicht door de regeringscommissarissen anderzijds. Vaak weten beide niet van elkaar wat precies gecontroleerd is en wat uit die controle komt. Hoewel de toezichthoudende taken van beide gestipuleerd staan in de wetgeving (Bestuursdecreet/oprichtingsdecreten) en in de samenwerkingsovereenkomsten, lopen die bevoegdheden ook soms door elkaar (bv. wat betreft financiële controles van projectsubsidies), wat voor verwarring en onbegrip zorgt bij de EVApr's. Bovendien weten ABB en de regeringscommissarissen ook niet van elkaar wat de resultaten van de controles zijn, aangezien rapporten niet met elkaar gedeeld worden. De literatuur suggereert voor dergelijke problemen dat heldere afspraken over de rollen van de verschillende toezichthouders en mechanismen voor informatie-uitwisseling tussen de toezichthouders cruciaal zijn om de uitdagingen van "multiple principals" te beheersen.

Aanbeveling 3: Leg de toezichtsrollen vast in de samenwerkingsovereenkomst

De samenwerkingsovereenkomst vormt een goed uitgangspunt om de toezichtsrollen verder te verduidelijken en concrete afspraken tussen de toezichtshouders vast te leggen. De SWO zou de rolafbakening van de toezichthouders die (althans voor de regeringscommissaris) al in het Bestuursdecreet en de oprichtingsdecreten staan, verder moeten verfijnen in het hoofdstuk over het toezicht op de EVApr door expliciet op te nemen dat ABB gemandateerd wordt voor het systematische, periodieke en thematische toezicht, wat de formele, geplande controlecycli omvat, terwijl de regeringscommissaris gemandateerd wordt voor het permanente, preventieve en signaalgestuurde toezicht (i.e. "oog en oor" van de minister). De focus van ABB komt op die manier te liggen op de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de bedrijfsvoering van de EVApr's, wat o.a. een controle van de bereikte beleidsdoelstellingen inhoudt volgens de rapporteringscycli van de agentschappen (o.a. jaarrekening, behaalde KPI's, etc.). De regeringscommissaris focust zich, overeenkomstig het Bestuursdecreet, op de conformiteit van de besluitvorming van de EVApr's met de wet, de statuten en het algemeen belang. Wat dat laatste betreft gaat het dan vooral om het in real-time toetsen van belangrijke beslissingen aan het regeerakkoord en de strategische lijnen van de minister, het signaleren van potentiële belangenconflicten, juridische risico's of handelingen die het algemeen belang kunnen schaden, en het onderhouden van een directe en vertrouwelijke communicatielijn met de minister. Het moet hier gezegd worden dat we op geen enkele manier suggereren dat ABB meer toezichtstaken toegewezen krijgt door de Vlaamse regering dan die die ze nu al op basis van de SWO's heeft. We stellen hier enkel een duidelijker onderscheid voor tussen de gedelegeerde toezichtstaken van ABB en de toezichtsbevoegdheden van de regeringscommissaris (onderstaande suggesties voor inhoudelijke taken zijn dus louter illustratief).

We nemen opnieuw het voorbeeld van de SWO van AgII om de wijzigingen te illustreren, maar gelijkaardige wijzigingen kunnen opgenomen worden in de SWO's van de andere EVApr's. Voor de SWO van AgII gaat het voornamelijk om Art. 19 en Art. 20. Hieronder een aantal suggesties:

Art. 19. Toezicht en opvolging door de Regeringscommissaris

§1. De Regeringscommissaris, aangesteld door de Vlaamse Regering, houdt toezicht op de overeenstemming van de verrichtingen en de werking van het Agentschap met het recht, de statuten, de Overeenkomst en het ondernemingsplan. De invulling van dit toezicht houdt in dat de Regeringscommissaris:

a) Permanent toezicht uitoefent door zijn continue en onbeperkte toegang tot informatie en zijn vaste aanwezigheid met raadgevende stem op de vergaderingen van het bestuursorgaan.

b) Preventief toezicht uitoefent door tijdens de beraadslagingen van het bestuursorgaan, en dus voorafgaand aan een definitieve beslissing, advies te verstrekken of aandachtspunten te formuleren bij beslissingen met een aanzienlijke budgettaire impact, een mogelijk juridisch risico, of die raken aan de strategische lijnen van de minister.

c) Signaalgestuurd toezicht uitoefent door proactief te handelen wanneer specifieke signalen daartoe aanleiding geven. Dergelijke signalen kunnen onder meer zijn: een agendapunt dat het algemeen belang raakt, vragen uit het parlement, relevante berichtgeving in de media, of informatie verkregen van het Agentschap Binnenlands Bestuur of de minister.

Art. 20. Toezicht en opvolging door het Agentschap Binnenlands Bestuur

§1. Het Agentschap Binnenlands Bestuur oefent, ter opvolging van de verbintenissen van de Vlaamse overheid, toezicht uit op de naleving van de onderhavige Overeenkomst en het ondernemingsplan. De invulling van dit houdt in dat het Agentschap Binnenlands Bestuur:

a) Systematisch toezicht uitoefent op basis van een vooraf bepaald controlekader. Dit toezicht is gericht op de prestaties van het Agentschap over een langere termijn en volgt een gestructureerde aanpak met het oog op het garanderen van een continue en integrale kwaliteits- en conformiteitscontrole.

b) Periodiek toezicht uitoefent dat gekoppeld is aan de formele en vastgelegde rapporteringscycli van het Agentschap. Dit omvat de controle van het ondernemingsplan, de jaarverslagen, de kwartaalrapportages, de begroting en de jaarrekening.

c) Thematisch toezicht uitoefent door middel van diepgaande, geplande audits of doorlichtingen rond specifieke thema's, risicodomeinen of processen (bv. de opvolging van een specifieke KPI, de efficiëntie van een bepaalde dienstverlening, of de financiële afhandeling van projectsubsidies).

Aanbeveling 4: Concretiseer de coördinatie tussen de toezichthouders in de samenwerkingsovereenkomst

De SWO expliciteert best ook in het hoofdstuk over het toezicht op de EVApr's de informatie-uitwisseling en coördinatie tussen ABB en de regeringscommissaris. Naast het bestaande tripartite overleg tussen ABB, de minister en de EVApr (vooral voor beleidsmatige afstemming), lijkt het aangewezen om een soortgelijke gezamenlijke structurele toezichtplanning te voorzien tussen ABB, de minister en de regeringscommissaris (bv. tweemaal per jaar). In dit overleg wordt een gecoördineerd toezichtsplan opgesteld en gemonitord. In dit toezichtsplan wordt vastgelegd welke controles ABB zal uitvoeren en op welke strategische risico's de regeringscommissaris specifiek zal letten, dit weliswaar altijd met inachtneming van de door het Bestuursdecreet en de oprichtingsdecreten bepaalde **autonomie** van de EVApr's. Een te grote uitbreiding van de delegatie van toezichttaken naar ABB komt immers dicht bij een denaturatie van het statuut van de EVApr, waar autonomie een grondbeginsel is (zie ook Aanbeveling 7 voor herziening statuut). Coördinatie tussen de instanties met opvolgstaken (i.e. regeringscommissaris, ABB), is evenwel noodzakelijk. Dit zorgt voor afstemming en voorkomt dat beide toezichthouders dezelfde aspecten onderzoeken. De SWO kan daarnaast ook vastleggen dat alle formele rapporten, audits en evaluaties van ABB systematisch en onmiddellijk in kopie aan de regeringscommissaris worden bezorgd, en dat, omgekeerd, ook de formele verslagen van de regeringscommissaris aan de minister ter kennisgeving aan ABB worden bezorgd. Dit hangt ook samen met een recht tot inzage van ABB in de verslagen van de regeringscommissaris en vice versa. Het lijkt ook aangewezen om een periodiek (bv. driemaandelijks) overlegmoment tussen de verantwoordelijken van ABB en de regeringscommissaris te verankeren in de SWO met de bedoeling om lopende vaststellingen te bespreken, informatie uit te wisselen en de planning bij te sturen.

Aangezien de coördinatie tussen de toezichtshouders momenteel geen onderdeel uitmaakt van de samenwerkingsovereenkomsten, doen we hieronder suggesties voor een extra artikel dat net na de toezichtsbevoegdheden van ABB komt. Deze suggesties dienen niet als een uitbreiding van de opvolging/controle door ABB, maar als een manier om de opvolging door ABB en de regeringscommissaris beter te coördineren. Voor het voorbeeld van de SWO van AgII zou dit een Art. 20bis worden:

> Art. 20bis. Informatie-uitwisseling en coördinatie tussen het Agentschap Binnenlands Bestuur en de Regeringscommissaris
>
> §1. In aanvulling op het bestaande overleg zoals vermeld in Art. 9., §3, wordt een structurele toezichtplanning georganiseerd tussen het Agentschap Binnenlands Bestuur, de bevoegde minister en de Regeringscommissaris. Dit overleg vindt minimaal eenmaal per jaar plaats.

Het doel van dit overleg is het opstellen en monitoren van een gecoördineerd toezichtsplan. In dit plan wordt vastgelegd:

a) Welke specifieke controles, audits of evaluaties het Agentschap Binnenlands Bestuur zal uitvoeren gedurende de te plannen periode.
b) Op welke strategische risico's en aandachtspunten de regeringscommissaris in het bijzonder zal toezien.

Dit gecoördineerde toezichtsplan beoogt de afstemming tussen de toezichthoudende instanties te maximaliseren en dubbel werk te vermijden.

§2. Om een efficiënte en proactieve informatie-uitwisseling te garanderen, worden alle formele rapporten, audits en evaluaties opgesteld door het Agentschap Binnenlands Bestuur onmiddellijk en systematisch in afschrift aan de Regeringscommissaris bezorgd.

Omgekeerd worden de formele verslagen van de regeringscommissaris aan de minister eveneens systematisch en onmiddellijk ter kennisgeving aan het Agentschap Binnenlands Bestuur overgemaakt.

§3. Het Agentschap Binnenlands Bestuur en de Regeringscommissaris hebben een wederzijds recht op inzage in elkaars formele verslagen, rapporten en vaststellingen die betrekking hebben op het toezicht op het Agentschap.

§4. Minimaal eenmaal per kwartaal vindt een operationeel overleg plaats tussen de verantwoordelijken van het Agentschap Binnenlands Bestuur die belast zijn met het toezicht en de Regeringscommissaris. Dit overleg heeft tot doel:

a) Lopende vaststellingen en bevindingen te bespreken.
b) Relevante informatie uit te wisselen die van invloed kan zijn op de werking of de risico's van het Agentschap.
c) De gecoördineerde toezichtplanning, zoals vermeld in §1, te evalueren en waar nodig bij te sturen.

4.3 FINANCIELE STROMEN EN ESR

Een derde belangrijk thema betreft de **financiële stromen** en de toepassing van **financiële regelgeving**. De toepassing van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) en de ESR-rapporteringsvereisten (Europees Stelsel van Rekeningen) legt een aanzienlijke administratieve last op de EVApr's, met name de verplichting tot een dubbele boekhouding (klassiek en ESR-conform) die als complex, tijdrovend en soms tegenstrijdig wordt ervaren door AgII en De Rand. De moeilijkheid om binnen het ESR-kader vrij aanwendbare reserves op te bouwen en de automatische terugvloei van budgetoverschotten naar de Vlaamse begroting wordt als demotiverend en inefficiënt beschouwd, zoals expliciet aangegeven door AgII. De financiering van de EVApr's bestaat vaak uit een combinatie van een basisdotatie via de samenwerkingsovereenkomst en bijkomende projectmiddelen. De onduidelijkheid over de aanwending van deze verschillende middelenstromen, en het beheer van overheadkosten bij projectfinanciering, bemoeilijken een stabiele financiële planning en duurzame inzet van personeel. De

Inspecteur van Financiën wijst op het gebrek aan transparantie in de volledige financiële huishouding van de EVApr's en pleit voor een duidelijkere scheiding en controle van middelen.

Aanbeveling 5: Werk een transparant overzicht van de financieringsstromen uit

Een grotere transparantie in de financieringsstromen en een vermindering van de plan- en rapporteringslast zijn cruciaal voor een efficiëntere werking. Daarom zouden de SWO's een helder **overzicht van alle voorziene financieringsbronnen** (basisdotatie, projectmiddelen, eventuele andere Vlaamse middelen) en de daaraan gekoppelde verwachtingen en rapporteringslijnen moeten bevatten. Op dit moment is er te weinig zicht op de totale financiering en de aanwending van de middelen. De basistoelage wordt jaarlijks verschaft, maar een diepgaande evaluatie van de toekenning in relatie tot de totale financiële behoeften en andere inkomstenbronnen ontbreekt soms. ABB heeft ook niet altijd een volledig beeld van de extra (project)financiering die (soms quasi-structureel) aan de EVApr's wordt toegekend. Het expliciet opnemen en bespreken van alle significante financieringsstromen in de SWO-onderhandelingen zal leiden tot een meer gefundeerde discussie over de benodigde middelen (en een eventuele overname van structurele projectsubsidies in de algemene toelage) en de verantwoording ervan, wat de doelmatige inzet ten goede kan komen.

Aanbeveling 6: Verlaag de rapporteringslasten voor EVApr's die boven de ESR-maturiteitsdrempel zitten

Hoewel de EVApr's als entiteiten die hoofdzakelijk met publieke middelen worden gefinancierd onderhevig zullen blijven aan het **dubbele boekhoudsysteem** (enerzijds vennootschapsrechtelijke of vzw-boekhouding, anderzijds de ESR-kasboekhouding voor de Vlaamse overheidsrekeningen), moet de hiermee gepaard gaande complexiteit en planlast volgens ons actief worden aangepakt. De omgevingsanalyse benadrukt dat dit een significant knelpunt is voor de EVApr's (bv. AgII, De Rand). We adviseren dat ABB, in samenspraak met de EVApr's, proactief de dialoog aangaat met het Departement Financiën en Begroting (DFB) om te onderzoeken hoe de administratieve lasten en de technische complexiteit van de ESR-rapportering voor de EVApr's verminderd kunnen worden. Concreet zou hierbij gekeken kunnen worden naar de haalbaarheid en beschikbaarheid van geïntegreerde boekhoudsystemen die per transactie een automatische toewijzing of opsplitsing kunnen maken conform beide boekhoudregimes. Dit zou de manuele reconciliatie en dubbele registraties aanzienlijk kunnen verlichten. Daarnaast zou in deze dialoog ook de problematiek van het aanhouden en aanwenden van reserves opnieuw aan de orde kunnen komen. De mogelijkheid om beperkte reserves op te bouwen voor continuïteit, innovatie of onvoorziene omstandigheden is vaak een van de argumenten voor de oprichting van een EVApr, maar wordt door de huidige ESR-regels bemoeilijkt. Het verkennen van pistes (uiteraard binnen de decretale en budgettaire mogelijkheden) om hier meer

flexibiliteit in te creëren (bv. via specifieke afspraken over de bestemming en het beheer van eventuele beperkte overschotten, zoals gesuggereerd voor AgII) blijft een belangrijk aandachtspunt om de slagkracht en het ondernemerschap van de EVApr's te stimuleren.

4.4 HYBRIDE STATUUT PRIVAATRECHTELIJKE EVA'S

Tot slot onderstreept de analyse de inherente spanningsvelden die voortvloeien uit het **hybride statuut van de privaatrechtelijke EVA's**. Deze entiteiten moeten navigeren tussen de flexibiliteit van hun private rechtsvorm (vzw of stichting) en de stringente publiekrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit het Bestuursdecreet en de VCO. Deze dualiteit is een bekend fenomeen in de literatuur over agentification en de creatie van semiautonome overheidsorganisaties (Pollitt & Talbot, 2004; Verhoest et al., 2012). De keuze voor verzelfstandiging wordt vaak ingegeven door een wens naar meer efficiëntie, flexibiliteit en een grotere focus op de kerntaken (Christensen & Lægreid, 2006). Echter, zoals de analyse van de EVApr's illustreert, brengt deze verzelfstandiging (zeker in een privaatrechtelijke vorm die toch zwaar leunt op publieke financiering en sturing) een inherente complexiteit met zich mee. Deze entiteiten opereren op het snijvlak van publieke en private logica's wat kan leiden tot complexiteit in bestuur (bv. de rol en samenstelling van de Raad van Bestuur versus de invloed van de subsidiërende overheid), financiële administratie (zoals de ESR-problematiek) en personeelsbeleid (spanning tussen private CAO's en publieke verwachtingen of beperkingen). Bovendien spelen ze vaak een rol in de beleidsondersteuning van de minister, terwijl ze ook private belangen nastreven (e.g. via inkomsten uit opdrachten met private organisaties). Dit kan leiden tot regulatory capture, waarbij de EVApr's waarvoor de regels gemaakt worden, rechtstreekse inspraak in die regels krijgen (i.e. de gereguleerde bepaalt zelf mee de regels). Dit roept fundamentele vragen op over de meest adequate bestuursvorm voor deze EVApr's.

De bestuurspraktijk brengt evenwel nog andere moeilijkheden aan het licht. EVApr's worden enerzijds aan veel controle onderworpen via de opvolging door de regeringscommissaris en ABB, wat een belemmering kan betekenen van hun autonomie. Hoewel een EVApr op armafstand van de regering staat, is het niet moeilijk voor een minister om rechtstreeks in te grijpen in beslissingen van de Raad van Bestuur, of ten minste een sterke invloed op die beslissingen uit te oefenen. Via delegatie van toezichtstaken aan ABB via de SWO vergroot ook de controle van de overheid op deze EVApr's (i.e. hoe meer toezichtstaken ABB krijgt, hoe minder autonomie een EVApr heeft). Anderzijds worden EVApr's ook gebruikt om buiten hun door het Bestuursdecreet verschafte bevoegdheden om aan beleidsondersteuning te doen. Het Bestuursdecreet laat dit formeel niet toe, maar toch is dit eerder regel dan uitzondering bij de onderzochte EVApr's. Zo doorkruisen de EVApr's de beleidsondersteunende bevoegdheden van de IVA's, departementen en EVApu's en ontstaan er

overlappingen in taakstelling. Hierdoor vervaagt het verschil tussen EVApr's en IVA's/departmementen/EVApr's nog verder.

Aanbeveling 7: Onderzoek de meerwaarde van het hybride statuut voor specifieke privaatrechtelijke EVA's

Er dient volgens ons een systematische doorlichting te worden uitgevoerd van de bestaande privaatrechtelijke EVA's. Deze doorlichting moet zich focussen op de mate waarin de juridische vorm van de privaatrechtelijke EVA nog steeds aansluit op de activiteiten van die EVApr's. Het onderzoek zou zich moeten focussen op de werkelijke beslissingsmacht van de raad van bestuur versus de invloed van de subsidiërende overheid (e.g. via instructies, regeringscommissarissen, gedetailleerde samenwerkingsovereenkomsten, etc.), en op de mate waarin de bevoegde minister in het parlement verantwoording aflegt voor de operationele werking van de EVApr. Frequente en gedetailleerde parlementaire vragen en antwoorden duiden immers op een de facto hiërarchische relatie, vergelijkbaar met dat van een IVA. Het onderzoek moet ook kijken in hoeverre de EVApr (quasi-)beleidsondersteunend optreedt, en in welke mate dit onverenigbaarheden met zich meebrengt. Het onderzoek zou voorts moeten bekijken in hoeverre de oorspronkelijke motivatie om een EVApr op te richten in de huidige praktijk nog van toepassing zijn. Zijn de taken van het agentschap bijvoorbeeld in de loop der tijd geëvolueerd van een marktgerichte activiteit naar een pure overheidstaak waarbij ze nauw betrokken moeten worden bij het beleid? Bij dergelijke EVApr's zou overwogen kunnen worden om ze meer in te kantelen in de overheid (ofwel als IVA ofwel als EVApu), waardoor ze ook formeel een beleidsondersteunende bevoegdheid kunnen krijgen en er minder beleidsondersteunende taakoverlap is met de controlerende entiteit (bv. ABB). Of voert een EVApr vandaag nog steeds een marktgerichte activiteit uit maar drukt ze tegelijk ook een grote stempel op het beleid? Hier zou overwogen kunnen worden om de EVApr volledig te privatiseren. Een dergelijke oefening kan tevens leiden tot een verstrenging van de oprichtingsvoorwaarden voor een privaatrechtelijke EVA die in het huidige Bestuursdecreet amper gedefinieerd worden (i.t.t. het vroegere kaderdecreet Bestuurlijk Beleid).

6 REFERENTIES

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Collaborative public management: New strategies for local governments. Georgetown University Press.

Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). The coordination of public sector organizations. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Considine, M., & Lewis, J. M. (2003). Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. Public administration review, 63(2), 131-140.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. Academy of management review, 14(1), 57-74.

Gailmard, S. (2009). Multiple principals and oversight of bureaucratic policy-making. Journal of Theoretical Politics, 21(2), 161-186.

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. Administration & society, 47(6), 711-739.

Klijn, E. H., Koppenjan, J., Spekkink, W., & Warsen, R. (2025). Governance networks in the public sector. Taylor & Francis.

Martimort, D. (1999). Renegotiation design with multiple regulators. Journal of Economic Theory, 88(2), 261293.

O'Toole, L. J. (2012). Interorganizational Relations in Implementation. In: Peters, B.G. & Pierre, J. (Eds.), The SAGE Handbook of Public Administration (2nd ed., pp. 531-541). SAGE Publications.

Pollitt, C., & Talbot, C. (Eds.). (2003). Unbundled government. London: Routledge.

Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. Journal of public administration research and theory, 18(2), 229-252.

Verhoest, K., & Lægreid, P. (2010). Organizing public sector agencies: Challenges and reflections. In Governance of public sector organizations: Proliferation, autonomy and performance (pp. 276-297). London: Palgrave Macmillan UK.

Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Lægreid, P., & Van Thiel, S. (Eds.). (2016). Government agencies: Practices and lessons from 30 countries. Springer.

Voorn, B., Van Genugten, M., & Van Thiel, S. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. Public administration, 97(3), 671685.

Yesilkagit, K., & Van Thiel, S. (2008). Political influence and bureaucratic autonomy. Public Organization Review, 8, 137-153.