

Bestuurskundige en juridische evaluatie IGS

Bestuurskundig luik

Prof. dr. Koen Verhoest
Roel De Meu

- I. Uitgangspunten en werkingsprincipes
- II. Relevantie juridisch luik
- III. Krachtlijn democratische controle
- IV. Krachtlijn zuivere samenwerking
- V. Krachtlijn diversificatie
- VI. DIS: detail- of kaderdecreet

I. Uitgangspunten en werkprincipes

- Achtergrond
- Methodologie: juridisch onderzoek, bevraging ABB, cases en focusgroepen (50 leden), klankbordgroep (ABB, VVSG, Vlinter, VVP, kabinet Keulen – 12 leden)
- Uitgangspunten
 - EU wetgeving en rechtspraak
 - Richtlijn voor goede praktijk
 - Coherentie met gemeente- en provinciedecreet
 - DIS als integrerend koepeldecreeet (vermijden van proliferatie van vormen en intransparant IGS landschap)

I. Uitgangspunten en werkprincipes

- I. Zachte sectoren – IV en PV
 - I.1. Totstandkoming
 - I.2. Structuur en werking
(intern en t.a.v. gemeenten)
 - I.3. Andere deelnemers/wetgeving

- II. Harde sectoren – DV en OV
 - II.1. Totstandkoming
 - II.2. Structuur en werking
(intern en t.a.v. gemeenten)
 - II.3. Andere deelnemers/wetgeving

- Terugkoppeling naar krachtlijnen

II. Relevantie juridisch luik

Uitzonderingen op voorafgaande mededinging:

- Beheersoverdracht
- Exclusiviteit
- In-house exceptie

III. Krachtlijn democratische controle

1. Vaststellingen

- Terugkoppeling naar gemeente versus interne governance
- Verschillende beheersstructuren en documenten:
 - IV:
 - Vrij positief – terugkoppeling verschilt
 - PV:
 - Probleem van dagelijks bestuur en delegatie
 - Terugkoppeling dikwijls suboptimaal
 - DV en OV:
 - Vervaging rolonderscheid van beheersorganen
 - Verzwakking raad van Bestuur
 - Directiecomité als beslissingsorgaan
 - Terugkoppeling dikwijls suboptimaal

III. Krachtlijn democratische controle

2. Basisstandpunt:

versterking democratische controle + corporate governance

- IGS: verlengd lokaal bestuur:
reactiveren/versterken rol gemeenteraden
- Corporate governance: slagkrachtige raad van bestuur

III. Krachtlijn democratische controle: raad van bestuur

3. Slagkracht en stuurbaarheid raad van bestuur (vnl. DV en OV)

- Beperking aantal leden
 - Voorkeur mandatarissen uitvoerend niveau of met passend profiel
 - Vorming
 - Onafhankelijke bestuurders
 - + ev. organisatie interne audit door auditcomité
 - + rol externe mening 6-jaarlijks evaluatieverslag en ondernemingsplan
- ← Richtlijn voor goede praktijk en best practices

4. Democratische controle en betrokkenheid GR (DV en OV)

Momenten

- Belang Algemene Vergadering: 2X/jaar: controle voor- en achteraf; bespreking mandaat; koppeling aan toelichting door bestuurder in GR

Documenten

- Belang documenten: resultaatgericht, helder en beknopt;
- Versterken informatiekkanalen naar GR (mail; internet)
- Koppeling aan gemeentelijke beleids- en beheerscyclus :
Legislatuurcyclus, jaarcyclus: planning en evaluatie
Rol 6-jaarlijks evaluatieverslag en ondernemingsplan

III. Krachtlijn democratische controle: AV en gemeenteraad

	GD beleids- en beheerscyclus	Cyclus t.a.v. EVA	Cyclus t.a.v. IGS verbanden (vnl. DV en OV)
Legislatuurgebonden cyclus			
Planning	Meerjarenplan Afsprakennota meerjarenbudget	Beheersovereenkomst Operationeel plan op middellange en lange termijn geactualiseerd overzicht van agentschappen	Ondernemingsplan van IGS verband geactualiseerd overzicht van agentschappen en verbanden
Evaluatie		Eindevaluatieverslag na legislatuur en heroverweging door GR	Evaluatierapport

III. Krachtlijn democratische controle: AV en gemeenteraad

	GD beleids- en beheerscyclus	Cyclus t.a.v. EVA	Cyclus t.a.v. IGS verbanden (vnl. DV en OV)
Jaarcyclus			
Jaarlijkse planning	Begroting	Jaarlijkse ondernemingsplan en budget	Begroting en activiteitenplanning
Jaarlijkse evaluatie	Externe auditcomissie met jaarlijks geconsolideerd auditrapport Consolidering van rekeningen GR geconsolideerd verslag van het CBS	Jaarlijks rapport en rekening Jaarlijkse evaluatie door de GR Verslaggeving aan GR Interne controle door agentschap zelf Externe auditcommissie	Rekening door AV vast te stellen en kwijting Activiteitenverslag Controle op jaarrekening door commissaris-revisoren → interne controle → externe audit
Overige koppeling met gemeentedecreet			Opvolging door managementteam

4. Democratische controle en betrokkenheid GR (DV en OV)

Actoren

- Bespreking in thematische commissies in GR (indien aanwezig)
- Statuut lokale mandataris
- Rol ambtenaren: in IGS (adviescommissies, werkgroepen) en naar gemeenten (opvolging door ambtenaren en managementteam)

IV. Krachtlijn zuivere samenwerking

1. Vaststellingen

- Rol privé en provincie, echter beperking
- ← Sectorale uitzonderingen (toerisme, onderwijs, sport)

Standpunt

- DIS en ev. GD als 'koepeldecreeet'

IV. Krachtlijn zuivere samenwerking : privaatrechtelijke deelname

2. Privaatrechtelijke deelname

- Art. 78 DIS → proliferatie en getrapte structuren
- *Zonder inbreng kapitaal:*
 - adviescomités (art.55) , deskundigen (art. 47)
- *Met inbreng van kapitaal:*
 - Cf. GD, PPS-decreet cfr. EVApr
 - **Vijfde privaatrechtelijke rechtsvorm (VZW of NV)**
 - Zonder beperking deelname, wel steeds meerderheid stemmen en vertegenwoordigers vr gemeente
 - Beperking kan wel uit andere wetgeving, bv. elektriciteitsdecreet
 - Hiërarchie van IGS-vormen: afweging en motivering & toezicht
 - Terugkoppeling naar gemeenten: analoog met DV en OV
 - Toepassing van WG overheidsopdrachten

IV. Krachtlijn zuivere samenwerking : andere bestuurslagen

3. Andere bestuurslagen

- **Optie 1: DIS voor gemeentelijk belang en uitbreiding via GD**
 - DIS: geen/beperkte deelname provincie
 - Regelen IBS via uitbreiding GD en PD
 - Link kerntakendebat

<u>Gemeentelijk belang</u>	<u>Gemengd belang</u>	<u>Provinciaal belang</u>
<ul style="list-style-type: none"> - <u>5 vormen DIS</u> - <u>art. 245 GD mits deelname andere bestuurslagen</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>art. 195 GD mits deelname andere besturen</u> - <u>art. 188 PD mits deelname andere besturen</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>art. 238 PD mits deelname gemeenten</u>
<u>Dominantie gemeenten</u>	<u>Geen dominantie gemeenten/provincie</u>	<u>Dominantie provincie</u>

IV. Zuivere samenwerking: andere bestuurslagen

- **Optie 2: DIS voor gemeentelijk belang en afz. IBS decreet**
 - DIS met vier/vijf vormen: provincie 20%
 - Decreet IBS: zelfde rechtsvormen of privaatrechtelijke vormen
- **Optie 3: DIS verruimen (ook niet-gemeentelijk belang)**
- **Optie 3A: DIS wordt decreet IBS met twee hoofdstukken**
 - H1: huidige vormen voor gem. belang
 - H2: huidige vormen voor overwegend prov. belang
 - H3: huidige/soortgelijke vormen voor andere IBS

IV. Zuivere samenwerking: andere bestuurslagen

- **Optie 3B: DIS wordt decreet IBS met 6 rechtsvormen**
 - 6de: voor IBS; publiek- of privaatrechtelijk; private deelname of niet
- **Optie 4: Eén decreet IBS**
 - Interbestuurlijke verenigingen; zelfde vier rechtsvormen DIS mét privaatrechtelijke deelname
 - Kaderdecreet

Conclusies onderzoekers

- complexe materie, cf. onderzoek IBS van SBOV:
 - GD, ruimere interpretatie DIS, behoud VZW-vorm, samenwerkingsovereenkomsten

- wat betreft opties:
 - 1: OHopdrachten + geen garanties democratische controle
 - 2: 2 decreten...
 - 3A: zelfde rechtsvormen voor IBS, maar niet VZW
 - 3B: zo privaatrechtelijk: bijkomende toezichtsmechanismen?
 - 4: één kader, met vormen DIS, maar garanties gemeente? + privé
- Zo democratische controle belangrijk: optie 3A, kan met differentiatie tav DIS

Vaststellingen

- IV: lichte vorm van samenwerking met formalisering
- PV: lichtste vorm met eigen personeel; probleem van duur en oneigen gebruik
- DV en OV: gemengde appreciatie onderscheid; doelomschrijving en proliferatie; duur van 18 jaar
- Algemeen:
 - Onbekendheid van DIS vormen bij andere actoren
 - Vormen stroever dan intergemeentelijke VZW

Suggesties

1. Vier vormen behouden (+ 5^{de} priv. Vorm)

- PV: duur (uitz. 12 jaar) en vermijden oneigenlijk gebruik
- DV en OV:
 - onderscheid behouden (transparantie en juridische redenen)
 - Onderscheid tussen doelstelling en taak
 - Voorkeur behoud 18 jaar met duidelijke omschrijving lot LT verbintenissen
 - Noodzaak aan personeelsautonomie
- Vormen DIS meer bekendheid geven

2. Contracten – detacheren – shared service

- Art. 196 GD
- Detacheren: duidelijkheid regels
- Shared service: cf. Nederland
- Rol DV met exclusiviteit?

V. Krachtlijn Diversificatie

3. Rol uitzonderings- of sectorale decreten

- Idee: DIS en IBS koepeldecreten => sectorale decreten overbodig
- Zo toch gewenst: kruisverwijzing en niet sui-generis

4. Bredere denkpistes – bestuurskracht gemeenten

- IGS als vrijwillig, verlengd lokaal bestuur:

← Link met bestuurskracht: deze eerst optimaliseren, IGS is geen substituut hiervoor;

← ev. zo nodig rol gedifferentieerde fusies en agglomeraties/federaties gemeenten: maar is beperkte deeloplossing

VI. DIS: detail- of kaderdecreet?

- Cf. Nederland: kaderdecreet, maar problemen met democratische controle
- Cf. Frankrijk: naar afzonderlijke bestuurslaag

- ← DIS: middenweg?:
 - democratische controle
 - differentiatie
 - vooral: activering bestaande instrumenten, koppeling cycli
 - ← RL goede praktijk/best practices
 - ← Ondersteunende platformen



K.U.Leuven
Instituut voor de Overheid



Centrum voor Lokale Politiek
Universiteit Gent



SEIN, Instituut voor
Gedragwetenschappen
Universiteit Hasselt



Onderzoeksgroep Management & Bestuur
Universiteit Antwerpen



Departement Handelswetenschappen
en Bestuurskunde

**Algemeen secretariaat
Steunpunt beleidsrelevant onderzoek
BESTUURLIJKE ORGANISATIE
VLAANDEREN**

Parkstraat 45 - bus 3606 - B-3000 Leuven

Tel: 0032 16 32 36 10 - Fax: 0032 16 32 36 11

sbov@soc.kuleuven.be

www.steunpuntbov.be