



Vlaanderen
is lokaal bestuur

Juridisch-bestuurskundig onderzoek – Evaluatie van het organiek kader voor verzelfstandiging en samenwerking

Onderzoek met het oog op beleidsaanbevelingen ter vereenvoudiging van de diverse samenwerkingsvormen en afstemming op de behoeften van de lokale besturen.

Uitgevoerd door

Vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management (UGent)

Eenheid bestuursrecht en bestuurskunde (UHasselt)

Vakgroep Europees, Publiek- en Internationaal Recht (UGent)

Auteurs

David Vos & prof. dr. Joris Voets

Marie DeCock & prof. dr. Steven Van Garsse

Ivo Carlens & prof. dr. Frederik Vandendriessche

AGENTSCHAP
BINNENLANDS BESTUUR

lokaalbestuur.vlaanderen.be

Managementsamenvatting

Dit rapport beschrijft de resultaten van een juridisch-bestuurskundig onderzoek wat betreft de evaluatie van het organiek kader voor verzelfstandiging en samenwerking. Het doel van dit onderzoek is na te gaan in welke mate de bestaande verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen een antwoord bieden op actuele behoeften van lokale besturen en in welke mate zij vereenvoudigd kunnen worden.¹ De door ons gehanteerde onderzoeksmethodiek en afbakeningen m.b.t. de caseselectie, dataverzameling en -analyse zijn in het rapport te lezen. We beperken ons hieronder tot de belangrijkste bevindingen en inzichten, en een overzicht van onze beleidsaanbevelingen.

In deze opdracht bogen we ons over de vraag naar mogelijke vereenvoudiging van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen in het DLB. In overleg met de opdrachtgever werd ervoor geopteerd om daarbij te vertrekken vanuit de noden en mogelijkheden zoals gepercipieerd door het werkveld en ook voor ogen te houden dat het een vraag om 'optimalisatie' betrof en dus niet het radicaal herdenken tot een nieuw verzelfstandigings- en samenwerkingspalet door bijvoorbeeld het aantal vormen sterk te reduceren of uit te breiden. Het uitgangspunt in deze studie is dat lokale besturen, indien er geen fundamentele argumenten bestaan pro verregaande integratie of afschaffing van DLB-vormen, een beroep kunnen blijven doen op het bestaande scala aan verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen. In algemene termen stellen we namelijk vast dat het werkveld best tevreden is met het bestaande palet: het is ruim, kent vorm per vorm een voorgeschiedenis (met o.a. historische, financiële en operationele motieven als grondslag) die mee helpt verklaren waarom deze ooit geïntroduceerd zijn en lijkt voldoende passend voor de ambities die lokale besturen hebben op het vlak van verzelfstandiging en samenwerking.

Dat betekent natuurlijk niet dat er geen verbeterpunten zijn of dat er geen verwachtingen naar verbetering leven. De analyse van wat er beter en anders kan, is gebaseerd op inzichten uit interviews en gesprekstafels met het werkveld en de opdrachtgever, op eerder onderzoek en op onze eigen bestuurskundige en juridische expertise. In samenspraak met de opdrachtgever werd in het bijzonder doorgewerkt op vijf topics en op de harmonisatie van randvoorwaarden. De gevolgde aanpak (zie methodologie voor meer details), waarin we een breed en divers veld aan respondenten bevroegden om de variatie op het terrein voldoende te kunnen vatten, leidt o.i. tot voldoende onderbouwde uitspraken die bovendien enigszins overkoepelend zijn ten aanzien van de afzonderlijke topics.

Balans tussen generieke regelgeving en sectorspecifieke noden en wensen

Verbeterpunten of verwachtingen op het werkveld hangen vaak samen met ontwikkelingen in specifieke domeinen waarin vormen gehanteerd worden: de historiek en dynamiek in bijvoorbeeld de woonzorgsector is minstens deels anders dan de dynamiek in de ziekenhuissector of in het afvalbeleid. In deze studie stoten we op dat vlak dan ook op de grenzen van wat er generiek m.b.t. de vormen mogelijk is en wat er specifiek en sectoraal nodig en wenselijk is. In de aanbevelingen die we formuleren hebben we dit evenwicht proberen bewaren: waar we geen duidelijke, gegronde redenen zagen om verschillend te handelen in individuele vormen doen we voorstellen tot harmonisatie, maar waar duidelijk is dat er sectorinhoudelijke, beleidsmatige afwegingen zijn gemaakt om bepaalde zaken anders in te vullen, zijn we eerder terughoudend. Dat er naast een aantal generieke elementen ook duidelijk sectorspecifieke redenen zijn waarom er voor bepaalde vormen aparte spelregels gelden, doet ons ook concluderen dat harmonisatie van de verschillende vormen slechts op een aantal facetten haalbaar en wenselijk is. Historische en politieke overwegingen om bv. bepaalde grendels in te bouwen op private deelname of om bepaalde vereisten zwaarder te maken zijn dan verder te

¹ Opdrachtgever: Vlaamse overheid, Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur, Agentschap Binnenlands Bestuur, Afdeling Lokale Samenwerking, Verzelfstandiging en Personeel - Bestek nr. 2020/LSVP/vereenvoudiging van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen voor lokale besturen/01.



onderzoeken in dialoog met sectoren, eerder dan in het kader van deze oefening te snel te willen standaardiseren.

Governance en democratische controle: balans tussen formele regels, feitelijk gedrag en capaciteit

Tijdens dit onderzoek is opnieuw gebleken dat heel wat uitdagingen m.b.t. verzelfstandiging en samenwerking niet zozeer gaan om wat er wel of niet juridisch formeel is bepaald, maar wel gaan over het feitelijk gedrag: over de manier waarop besturen, bestuurders en managers invulling geven aan hun rollen, opdrachten, taken, ... en dat dat samenhangt met hun houding maar ook hun capaciteiten op dit vlak. Daarbij varieert het beeld dat ons werd geschetst van praktijken waar de kwaliteit van bestuurders soms eerder beperkt is, waar bestuurders soms ook niet actief naar eigen college of gemeenteraad terugkoppelen, waar gemeenteraadsleden soms niet geïnteresseerd of geïnformeerd zijn in hun controletaken op dit vlak of waar sommige managers graag zo autonoom mogelijk en zonder veel communicatie naar besturen vooruit willen t.e.m. praktijken waar goed besturen volgens de filosofie van het DLB wel degelijk centraal staat. Niet zelden komt daarbij het capaciteitsvraagstuk naar voren: capaciteit van bestuurders, gemeenteraadsleden maar ook managementteams om de vaak technische en meer complexe materies nog goed te kunnen capteren, begrijpen en opvolgen. Ook op dat vlak trachten we zinvolle aanbevelingen te formuleren, maar in het volle besef dat goed bestuur in de praktijk brengen meer de (moeilijke) kwestie betreft van het wijzigen van een *mindset* op het veld, dan van het aanpassen en/of versterken van het DLB op dit vlak.

De spanning tussen formele regels en feitelijk gedrag zien we ook terugkeren als het gaat over specifieke governancevraagstukken. Zoals wel vaker stellen we vast dat sommige eerdere ingrepen in het DLB op dit vlak gemengde resultaten opleveren en volgens ons aanleiding geven tot het durven heroverwegen van die ingrepen. Kijken we bv. naar de beslissingen om raden van bestuur tot 15 te beperken en directiecomités af te schaffen, dan zijn er wel enkele positieve reacties (bv. dat de kwaliteit en de werking van de raad van bestuur zelf verbeterd is), maar toch vooral ook kanttekeningen: allerhande creativiteit om in samenwerking met meer dan 15 gemeenten alsnog elke gemeente met een evenwaardige stem te laten deelnemen en/of er feitelijk toch nog een informele 'directiecomitéwerking' op na te houden, een hogere rotatie en meer partijpolitieke afwegingen m.b.t. bestuursmandaten die het kwaliteitsvol besturen van de samenwerking niet vergemakkelijkt, enz. Ook psychologie speelt hier een cruciale rol: geen rechtstreekse vertegenwoordiger hebben in een raad van bestuur leidt blijkbaar tot minder betrokkenheid, zelfs al is er wel een mandaat in een algemene vergadering.

Balans tussen toezicht en lokale praktijk

Wat ook duidelijk blijkt in deze studie is dat de toezichtspraktijk in de ogen van het werkveld in positieve zin evolueert: meer ondersteunend dan louter controlerend, met meer aandacht voor de noden op het terrein. Dat betekent niet dat er altijd consensus bestaat in dossiers – zo heeft de toezichthouder natuurlijk ook ruimere overwegingen en principes in acht te nemen dan wat er vanuit het terrein gewenst of verwacht wordt. Ondanks de op sommige vlakken ingezette tendens tot afbouw van het toezicht, kan toezicht als ondersteuner en in kader van het algemeen toezicht een belangrijke functie blijven vervullen op de werking van verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen. Tegelijkertijd is het daarom zinvol dat het toezicht nog meer inzicht geeft in motieven en criteria die leiden tot positieve of negatieve beslissingen en is het ook van belang om het samenspel met andere controleactoren (zoals Audit Vlaanderen) te optimaliseren.

Balans tussen publiekrecht en privaatrecht

Wat het samenspel van de organieke DLB-regelgeving en het privaatrecht betreft, blijkt op hoofdlijnen dat beide relatief goed samengaan in de praktijk. Aandachtspunten die naar voren komen zijn meer punctuele vragen naar verduidelijking en zijn soms sector gebonden.



Onze aanbevelingen zijn dan ook weinig ingrijpend voor lokale besturen, maar vooral gericht op een nog vlottere wisselwerking, waarbij bijvoorbeeld een verandering in de vennootschapswetgeving niet meteen aanleiding zou moeten geven tot een herziening van het DLB en het aanpassen van statuten. We blijven verder overtuigd dat het zinvol is om wel degelijk zoveel als mogelijk in eigen organieke regelgeving te blijven voorzien die verzelfstandiging en samenwerking van lokale besturen regelt. Aangezien het werkveld ook aangeeft tevreden te zijn met het huidige palet aan mogelijkheden, zien we ook geen dringende reden om nieuwe deuren te openen naar bijkomende zuiver privaatrechtelijke vormen. We doelen hier, voor alle duidelijkheid, op het zonder meer openstellen van toegang tot privaatrechtelijke vormen, maar doen hiermee geen uitspraak over de reeds geplande, maar nog niet goedgekeurde aanpassingen in het DLB aangaande openbare welzijnsverenigingen en de mogelijkheid om privaatrechtelijke filialen/structuren op te richten – deze hervorming werd immers, gezien de timing, niet in dit onderzoek behandeld.

Beleidsaanbevelingen

Gebaseerd op bovenstaande uitspraken, werden er uiteindelijk **20 beleidsaanbevelingen** m.b.t. het verzelfstandigings- en samenwerkingskader geformuleerd in dit rapport. Deze aanbevelingen omvatten zowel aspecten wat betreft een vereenvoudiging van de diverse verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen als omtrent de afstemming van deze vormen op de behoeften van de lokale besturen en zorgen zo voor een concreet en omvattend antwoord op de centrale onderzoeksvraag. Hieronder zijn de aanbevelingen in kernachtige formulering opgelijst, maar het is aangewezen dat de lezer de integrale tekst raadpleegt voor de nodige nuances. Deze aanbevelingen zijn in de meeste gevallen gericht aan de Vlaamse overheid of decreetgever, maar kunnen eveneens geadresseerd zijn aan de Vlaamse lokale besturen en hun belangenvertegenwoordigers.

De aanbevelingen omtrent **governance** betreffen **aanbeveling 1 t.e.m. 7**:

1. We bevelen aan de Vlaamse decreetgever aan om de beperking van het **maximumaantal bestuurders** in de raad van bestuur van samenwerkingsverbanden met meer dan 15 leden te verhogen en dit ten belope van maximum het aantal leden van de vereniging (en waarbij dan geldt dat elk lid minstens een vertegenwoordiger moet kunnen krijgen). Verder dient de sectorspecificiteit t.a.v. deze problematiek in acht te worden genomen (zo vormden de omvangrijke nutsintercommunales geen voorwerp van onderzoek in deze studie). Ook verwijzen we naar de mogelijkheid om sub comités op te richten om de goede werking van de raad van bestuur (zoals interne auditcomités, renumeratiecomités, ...), indien zeer omvangrijk, te faciliteren. Deze aanbeveling valt samen te lezen met aanbeveling 4.
2. We bevelen aan de Vlaamse decreetgever aan om bij elke verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteit de *mogelijkheid* te voorzien om onafhankelijke **bestuurders/deskundigen** aan te stellen in de raad van bestuur. Indien entiteiten deze mogelijkheid aangrijpen, mag het maximaal aantal bestuurders echter niet worden overschreden.
3. We bevelen aan de Vlaamse decreetgever aan om de **cumulbeperking** die speelt t.a.v. de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden eveneens in te voeren t.a.v. de andere samenwerkingsverbanden, maar pas op het ogenblik dat de bestuurssamenstelling opnieuw aangepast moet worden naar aanleiding van een nieuwe lokale legislatuur.
4. We bevelen aan de Vlaamse decreetgever aan dat er kan worden overwogen om de *mogelijkheid* om een **directiecomité** in te richten (als een beperkte afspiegeling vanuit de raad van bestuur en als orgaan van dagelijks bestuur) (her) in te voeren in het DLB voor alle vormen van gemeentelijke verzelfstandiging. Deze aanbeveling valt samen te lezen met aanbeveling 1.
5. We bevelen aan de Vlaamse decreetgever aan om voor alle vormen van verzelfstandiging en samenwerking op uniforme wijze uitdrukkelijk te bepalen/bevestigen dat de raad van bestuur



15. Aangezien dit ook niet bepaald is voor andere DLB-vormen, bevelen we aan de Vlaamse decreetgever aan om het "**handelen volgens de instructies van de raad**" te schrappen voor de privaatrechtelijke OCMW-verenigingen, met dien verstande dat de vertegenwoordiger van het lokaal bestuur in de vereniging, zoals in andere verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen, zijn/haar mandaat en verantwoordelijkheid ten volle opneemt.

De aanbevelingen omtrent de **rol en functie van toezicht(houder)** betreffen **aanbeveling 16 t.e.m. 17**:

16. We bevelen aan de Vlaamse decreetgever aan het **oprichtingstoezicht**, gezien de beslissingen genomen in het kader van de regiovorming om een onderscheid in te voeren wat betreft het al dan niet toepassen van oprichtingstoezicht naargelang het gaat om regioconforme of niet-regioconforme samenwerkingsverbanden, consequent af te schaffen voor alle vormen en te vervangen door een advies zoals nu voorzien in het kader van de regiovorming. Een goede adviesverlening komt immers de kwaliteit van het oprichtingsdossier ten goede en zorgt er mede voor dat de toezichthouder voldoende geïnformeerd kan blijven over nieuwe lokale ontwikkelingen, wat ook functioneel is in hun rol van het algemeen administratief toezicht.
17. We bevelen aan de Vlaamse overheid een meer consistente **publieke ontsluiting** ten aanzien van verzelfstandiging en samenwerking aan van de beslissingen van de toezichthoudende overheid.

De aanbevelingen omtrent de **wisselwerking publiek-privaat** betreffen **aanbeveling 18 t.e.m. 20**:

18. We bevelen aan dat de Vlaamse decreetgever ten aanzien van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden de **suppletieve verwijzing** in artikel 397, tweede lid van het DLB naar het WVV (wetgevingstechniek van dynamische verwijzing) verduidelijkt.
19. We bevelen aan de Vlaamse overheid aan dat wordt onderzocht of de wetgevingstechniek waarbij ten aanzien van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt verwezen naar het WVV dient te worden verlaten ten voordele van de wetgevingstechniek waarbij een **zuivere sui generis-rechtsvorm** (evt. met meer autonomie voor lokale besturen) wordt gehanteerd.
20. We bevelen aan de Vlaamse decreetgever aan om de vereiste om "**de noodzaak**" van **private deelname** bij de privaatrechtelijke vormgegeven OCMW-verenigingen aan te tonen, weg te laten uit artikel 502, §2, tweede lid, artikel 514, §2, 1° en artikel 508, §1, vierde lid van het DLB en momenteel – meer algemeen – niet zonder verdere studie over te gaan tot een verregaande aanpassing of harmonisatie van de regeling inzake private deelname, met blijvende aandacht voor de bestaande/nodige beperkingen. De meerwaarde van de private deelname voor het lokaal bestuur moet echter wel gemotiveerd worden.



Inhoudstafel

Managementsamenvatting	2
Tabellijst 8	
Figuurlijst	8
Aanbevelingen	9
Inleiding & onderzoeksoptzet	10
Verzelfstandiging en samenwerking	14
Methodologie	15
1	Verzelfstandigings- en samenwerkingsvormenpalet 17
1.1	Juridisch kader 17
1.1.1	Gemeentelijke externe verzelfstandiging 17
1.1.2	Intergemeentelijke samenwerking 17
1.1.3	Verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn 18
1.2	Perceptie op het veld: aantal en types vormen 19
2	Governance 21
2.1	Beperking aantal bestuurders tot 15 21
2.1.1	Inleiding 21
2.1.2	Juridisch kader 21
2.1.3	Perceptie op het veld 22
2.1.4	Praktische gevolgen op het veld 24
2.1.5	Analyse en aanbevelingen 25
2.2	Samenstelling Raad van Bestuur 26
2.2.1	Onafhankelijke deskundigen 26
2.2.2	Cumulbeperking Raad van Bestuur 29
2.3	Afschaffing directiecomité 30
2.3.1	Inleiding 30
2.3.2	Juridisch kader 30
2.3.3	Perceptie op het veld 31
2.3.4	Analyse en aanbevelingen 33
2.4	Gendervereiste 36
2.5	Stemverhoudingen en verdeelsleutels 36
2.6	Boekhouding 37
2.6.1	Juridisch kader 37
2.6.2	Perceptie op het veld 38
2.6.3	Analyse en aanbevelingen 38
2.7	Duurtijd 39
2.7.1	Juridisch kader 39
2.7.2	Perceptie op het veld 40
2.7.3	Analyse en aanbevelingen 40
3	Democratische terugkoppeling en -controle 42
3.1	Inleiding 42
3.2	Vlaanderen 43
3.3	Juridisch kader 45
3.4	Perceptie op het veld: effecten van het op afstand plaatsen 46
3.5	Waarborgen en praktijken: democratische terugkoppeling en -controle 47
3.6	Analyse en aanbevelingen 49



3.6.1	<i>(Verdere) sensibilisering van gemeenteraadsleden en schepenen</i>	50
3.6.2	<i>(Verbetering van het) statuut van gemeenteraadsleden</i>	52
3.6.3	<i>Meer systematische bespreking van de relevante verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen in gemeenteraad en/of gemeenteraadscommissies</i>	53
3.6.4	<i>Aanvullende elementen ter verbetering van de democratische terugkoppeling en -controle</i>	54
3.6.5	<i>Schrapping 'volgens instructies van deze raad'</i>	57
4	Rol en functie van toezicht(houder)	58
4.1	Inleiding	58
4.2	Juridisch kader	58
4.3	Perceptie op het veld	59
4.4	Oprichtingstoezicht	60
4.4.1	<i>Juridisch kader</i>	60
4.4.2	<i>Perceptie op het veld</i>	66
4.5	Goedkeuringstoezicht	68
4.6	Analyse en aanbevelingen	69
5	Specifieke juridische kwesties en <i>best practices</i> omtrent de wisselwerking publiek-privaat	73
5.1	Hybride vormgeving	73
5.1.1	<i>Combinatie DLB en vennootschaps- en verenigingsrecht (WVV)</i>	73
5.1.2	<i>Perceptie op het veld: hybride rechtsvorm</i>	76
5.1.3	<i>Analyse en aanbevelingen</i>	84
5.2.	Marktoptreden en concurrentie	100
5.2.1.	<i>(Concurrentieel) marktoptreden door verzelfstandigings- en samenwerkings-entiteiten</i>	100
5.2.2.	<i>Perceptie op het veld: marktoptreden en concurrentie</i>	100
5.3.	Private deelname	112
5.3.1.	<i>De private deelname in en door lokale verzelfstandigings- en samenwerkings-entiteiten</i>	112
5.3.2.	<i>Perceptie op het veld: private deelname</i>	113
5.3.3.	<i>Analyse en aanbevelingen</i>	122
Bijlage 1: Respondenten		129

Tabellijst

TABEL 1: CASESELECTIE	16
TABEL 2: ONAFHANKELIJKE DESKUNDIGEN RAAD VAN BESTUUR	28
TABEL 3: STELLINGEN DEMOCRATISCHE CONTROLE- EN TERUGKOPPELING	49
TABEL 4: HYBRIDE VORMGEVING: COMBINATIE DLB EN VENNOOTSCHAPS- EN VERENIGINGSRECHT	91
TABEL 5: MOGELIJKHEDEN PRIVATE DEELNAME	122

Figuurlijst

FIGUUR 1 - AANTAL BESTUURDERS	22
FIGUUR 2 - DIRECTIECOMITÉ EN DELEGATIEMOGELIJKHEID	34
FIGUUR 3 - SCHEMATISCHE VOORSTELLING VAN HET OPRICHTINGSTOEZICHT	62
FIGUUR 4 - SCHEMATISCHE VOORSTELLING VAN HETGEEN VOORWERP UITMAAKT VAN DE GOEDKEURING – DV EN OV	65
FIGUUR 5 - SCHEMATISCHE VOORSTELLING VAN HETGEEN VOORWERP UITMAAKT VAN DE GOEDKEURING - WELZIJSVERENIGING	65



FIGUUR 6 - SCHEMATISCHE VOORSTELLING VAN HETGEEN VOORWERP UITMAAKT VAN DE GOEDKEURING - ZIEKENHUISVERENIGING_	66
FIGUUR 7 - ZUIVER PUBLIEKE RECHTSVORM VS. HYBRIDE RECHTSVORM	76
FIGUUR 9 - MATE VAN INVLOED VAN HET PRIVAATRECHT OP DE RECHTSVORM VAN (INTER)LOKALE ENTITEITEN	85
FIGUUR 10 - AANBEVELINGEN EN VERDER ONDERZOEK RECHTSVORM (STERK NAAR ZWAK)	99

Aanbevelingen

AANBEVELING 1: AANTAL BESTUURDERS.....	26
AANBEVELING 2: ONAFHANKELIJKE BESTUURDERS/DESKUNDIGEN IN RAAD VAN BESTUUR.....	28
AANBEVELING 3: CUMULBEPERKING	30
AANBEVELING 4: INRICHTING DIRECTIECOMITÉ.....	35
AANBEVELING 5: DELEGATIEMOGELIJKHEDEN	35
AANBEVELING 6: GEBRUIK BOEKHOUDKUNDIGE REGELS.....	39
AANBEVELING 7: DUURTIJD VERENIGINGEN.....	41
AANBEVELING 8: VERDER SENSIBILISERING GEMEENTERAADSLEDEN EN SCHEPENEN	51
AANBEVELING 9: VERKENNENDE STUDIE STATUUT GEMEENTERAADSLEDEN.....	52
AANBEVELING 10: MEER SYSTEMATISCHE BESPREKING VERZELFSTANDIGINGS- EN SAMENWERKINGSVORMEN	53
AANBEVELING 11: DECRETALE VERSTERKING GEMEENTERAADSVOORZITTER.....	54
AANBEVELING 12: VERSTERKTE AANDACHT VOOR ONAFHANKELIJKE AUDITS	55
AANBEVELING 13: BESTUURSCHARTER VOOR MANDATARISSEN	56
AANBEVELING 14: VERSTERKING ONDERSTEUNING VANUIT MANAGEMENTTEAMS EN ONDERSTEUNENDE DIENSTEN VANUIT DE GEMEENTE	57
AANBEVELING 15: SCHRAPPING 'VOLGENS INSTRUCTIES VAN DEZE RAAD'.....	57
AANBEVELING 16: AFSCHAFFING VAN HET OPRICHTINGSTOEZICHT	71
AANBEVELING 17: THEMATISCHE ONTSLUITING VAN TOEZICHTSBESLISSINGEN	72
AANBEVELING 18 : SUPPLETIEVE VERWIJZING NAAR HET WVV VERDUIDELIJKEN	99
AANBEVELING 19: CREATIE VAN EEN ZUIVERE SUI GENERIS-RECHTSVORM OVERWEGEN.....	99
AANBEVELING 20: NOODZAAK VAN PRIVATE DEELNAME WEGLATEN.....	128



Inleiding & onderzoeksopzet

Vlaamse lokale besturen voorzien in een breed scala aan diensten met een dagelijks zichtbare impact op het leven van hun burgers. Terwijl zij van oudsher diensten in eigen beheer uitvoerden, hebben zij vandaag de dag de mogelijkheid om te kiezen voor verschillende uitvoeringsvormen om hun doelstellingen te realiseren.² Doorheen de jaren heeft de decreetgever steeds meer mogelijkheden geboden aan lokale besturen om zich te organiseren met als gevolg dat er vandaag de dag een breed scala aan verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen bestaat.³ Deze vaststelling, gecombineerd met verschillende uitdagingen (o.a. de vraag naar hoogwaardige dienstverlening, een lange periode van bezuinigingen en een toename van de decentralisatie van taken naar het lokale niveau), deed en doet lokale besturen steeds meer zoeken naar geschikte uitvoeringsvormen voor hun dienstverlening.⁴

Het bieden van voldoende en relevante uitvoeringsvormen is essentieel opdat lokale besturen hun inwoners een kwaliteitsvolle dienstverlening kunnen aanbieden.⁵ De Vlaamse Regering stelt in haar Regeerakkoord 2019-2024 dan ook voorop dat ze volop wil inzetten op een bestuursmodel dat uitgaat van twee sterke polen: sterke lokale besturen, enerzijds, en een kaderstellende Vlaamse overheid, anderzijds. Ze wil welvaart, welzijn en vertrouwen bij de Vlaamse burger creëren om zo te kunnen spreken van een efficiënte, slagkrachtige, transparante, burgergerichte en toegankelijke overheid.

Op 8 november 2019 diende Bart Somers, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen, de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024 (hierna: de beleidsnota) in, waarin enkele concrete plannen zijn uitgewerkt. Een operationele doelstelling in de beleidsnota wat betreft binnenlands bestuur, omvat een vereenvoudiging van het scala aan verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen. Deze doelstelling maakt het voorwerp van een adviesvraag. Het opzet van dit onderzoeksproject is een evaluatie van het organiek kader voor verzelfstandiging en samenwerking in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur (hierna: DLB) met het oog op beleidsaanbevelingen ter vereenvoudiging van de diverse samenwerkingsvormen en afstemming op de behoeften van de lokale besturen. Het doel van de opdracht is te achterhalen of er eventuele overlappingsen zijn in het scala aan verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen en of dit scala een antwoord biedt op de actuele behoeften van de lokale besturen. Daartoe wil de opdrachtgever weten welke wet- en regelgevende knelpunten het Vlaamse organiek kader voor de lokale verzelfstandiging en de samenwerking bevat, welke ruimere evoluties er zich voordoen op het terrein, en informeren naar beleidsaanbevelingen ter vereenvoudiging van de diverse samenwerkingsvormen en ter afstemming van de samenwerkingsvormen op de behoeften van de lokale besturen. De overkoepelende onderzoeksvraag luidt als volgt:

“In welke mate bieden de bestaande verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen een antwoord op actuele behoeften van lokale besturen en in welke mate kunnen zij vereenvoudigd worden?”

² Van Garsse, S., & Verhoest, K. (2016). *(Samen) doen of laten doen? Over inbesteden, uitbesteden, samenwerken of afstoten*. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 2016(4), 97-110; Verhoest, K., De Herdt, D., & Vanholsbeeck, D. (2010). *Verzelfstandigen, samenwerken of uitbesteden? Een keuze-instrument voor lokale besturen*. Brussel: Politeia; Vos, D., & Voets, J. (2021). *Maken, kopen of samenwerken? Verklarende factoren voor gemeentelijke dienstverleningsvormen in het afvalbeleid*. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 2021(1), 25-43.

³ Verhoest, K., De Herdt, D., & Vanholsbeeck, D. (2010). *Verzelfstandigen, samenwerken of uitbesteden? Een keuze-instrument voor lokale besturen*. Brussel: Politeia.

⁴ Van Garsse, S., & Verhoest, K. (2016). *(Samen) doen of laten doen? Over inbesteden, uitbesteden, samenwerken of afstoten*. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 2016(4), 97-110; Vos, D., & Voets, J. (2021). *Explaining municipalities' (alternative) service delivery modes over time. The importance of coercive pressures*. *Local Government Studies*, 1-22.

⁵ Savas, E. S. (1987). *Privatization: the key to better government*: Chatham: Chatham House Publishers.



Het onderzoek is gevoerd in drie fases, gebaseerd op het bestek van de opdrachtgever.⁶ De eerste fase omvatte een *bottom-up* detectie van ervaringen en knelpunten m.b.t. de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen. In de tweede fase werkten we, in samenspraak met de opdrachtgever, een aantal juridische en bestuurskundige knelpunten en opportuniteiten verder uit. In de derde fase werden een aantal concrete aanbevelingen geformuleerd.

In dit rapport is gekozen voor een thematische structurering, waarbij de bevindingen van de drie fases geïntegreerd en geclusterd worden per thema, nl. 1) de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen; 2) governance; 3) democratische terugkoppeling en -controle; 4) de rol en functie van toezicht(houder); en 5) specifieke juridische kwesties en *best practices* omtrent de wisselwerking publiek-privaat.

Binnen elk topic werd in eerste instantie gefocust op het *bottom-up* detecteren van ervaringen en knelpunten m.b.t. de bestaande vormen in het DLB. We bevroegden een breed en uiteenlopend veld van publieke en private actoren naar hun ervaringen met de decretale mogelijkheden voor verzelfstandiging en samenwerking, alsook wat ze daar als opportuniteiten, bedreigingen en knelpunten ervaren. Deze *bottom-up* detectie combineerden we met een eerste juridische lezing m.b.t. de opgeworpen elementen. De rapportering van de vijf thema's is telkens gebaseerd op een aantal onderzoeksvragen, waaronder:

1. Verzelfstandigings- en samenwerkingsvormenpalet
 - ❖ Wat is de perceptie van het veld m.b.t. het bestaande verzelfstandiging- en samenwerkingsvormenpalet?
2. Governance
 - ❖ Hoe ervaren lokale besturen de beperking van het aantal bestuurders tot vijftien, en welke *best practices* worden er door lokale besturen gehanteerd bij de benoeming van door de deelgenoten voorgedragen leden voor de raad van bestuur?
 - ❖ Hoe ervaren lokale besturen de gendervereiste dat maximaal 2/3 van de leden van de raad van bestuur van hetzelfde geslacht mag zijn en welke *best practices* bestaan er op dat vlak?
 - ❖ Hoe ervaren lokale besturen de afschaffing van het directiecomité en hoe gaan zij daarmee om in de praktijk?
 - ❖ Hoe gaan de verzelfstandigde entiteiten en samenwerkingsverbanden in de praktijk om met de stemverhouding in hun organen en op welke criteria baseren zij de verdeelsleutel?
3. Democratische terugkoppeling en -controle
 - ❖ Op welke wijze organiseren lokale besturen de democratische terugkoppeling en -controle op verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen en in welke mate waarborgt de organieke regelgeving deze voldoende?
4. Rol en functie van toezicht(houder)
 - ❖ Hoe evalueren lokale besturen de rol en functie van de toezichthouder?
 - ❖ Hoe ervaren lokale besturen het (deels wegvallen van het) oprichtings- en goedkeuringstoezicht op verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten?

⁶ Opdrachtgever: Vlaamse overheid, Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur, Agentschap Binnenlands Bestuur, Afdeling Lokale Samenwerking, Verzelfstandiging en Personeel - Bestek nr. 2020/LSVP/vereenvoudiging van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen voor lokale besturen/01.



5. Specifieke juridische kwesties en *best practices* omtrent de wisselwerking publiek-privaat
- 1) Hybride vormgeving:
 - ❖ Hoe gaan de lokale besturen om met de combinatie van publiek- en privaatrechtelijke elementen in de organieke regelgeving?
 - ❖ Ervaren de lokale besturen de hybride vormgeving als voldoende duidelijk en rechtszeker?
 - ❖ Bestaat bij de lokale besturen een wens naar een volledig privaat- of publiekrechtelijk uitgewerkte regeling (cf. niet hybride maar 'zuivere' vormgeving)?
 - 2) Marktoptreden en concurrentie:
 - ❖ Worden de lokale besturen geconfronteerd met private concurrenten en welke *best practices* hanteren de lokale besturen bij hun marktoptreden?
 - ❖ Hoe ervaren lokale besturen hun juridische behandeling t.o.v. (non-)profit actoren? Ondervinden zij bevoordeling en/of benadeling t.o.v. hun concurrenten (cf. *level playing field*)?
 - 3) Private deelname:
 - ❖ Welke *best practices* hanteren de lokale besturen indien er sprake is van private deelname?
 - ❖ Hoe ervaren de lokale besturen de beperkte decretale uitwerking van de mogelijkheid tot filialisering?
 - ❖ Bestaat er bij de lokale besturen een wens om over structurele samenwerkingsmogelijkheid met private entiteiten te beschikken – indien private deelname niet decretaal is voorzien?
 - ❖ Hoe ervaren de lokale besturen de bestaande niet-structurele samenwerking met private partners en bestaan er daar decretale hinderpalen bij?

In samenspraak met de opdrachtgever werden in de tweede fase van dit onderzoek een aantal concrete gedetecteerde knelpunten verder geanalyseerd en geëvalueerd:

- ❖ Governance
- ❖ Democratische terugkoppeling en – controle
- ❖ De rol en functie van toezicht(houder)
- ❖ Specifieke juridische kwesties en *best practices* omtrent de wisselwerking publiek-privaat (nl. hybride vormgeving en private deelname)
- ❖ De harmonisatie van randvoorwaarden DLB-vormen op basis van een analyse van de overlappingsen en verschillen.

Wat de harmonisatieoefening van de randvoorwaarden betreft, is op te merken dat uit de gesprekken is gebleken dat er op het vlak van harmonisatie bij de respondenten geen fundamentele vraag bestaat om bepaalde vormen af te schaffen of te komen tot een volledige integratie van alle of meerdere vormen. Vaak zijn er voor die verschillende vormen immers historische, financiële, operationele e.a. goede redenen voorhanden en elk van de betrokkenen is ook ervaren en gewend om met “zijn vorm” te werken. Deze nu allemaal gelijkgeschakelen of verregaand integreren zou op het werkveld dus tot grote instabiliteit leiden, terwijl de winsten – vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit, efficiëntie en bestuurlijke slagkracht – niet groter zouden zijn dan bij het doorvoeren van enkele verfijningen. De focus ligt doorheen het rapport bijgevolg op de harmonisatie van rand- en gebruiksvoorwaarden. Op die manier kunnen lokale besturen een beroep blijven doen op het bestaande scala aan verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen, maar wordt het gebruik ervan gebruiksvriendelijker en eenduidiger.



In de derde fase werden vervolgens **20 beleidsaanbevelingen** m.b.t. het verzelfstandigings- en samenwerkingskader geformuleerd. Deze aanbevelingen betreffen zowel aspecten wat betreft een vereenvoudiging van de diverse verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen als omtrent de afstemming van deze vormen op de behoeften van de lokale besturen.

We willen graag uitdrukkelijk de opdrachtgever en de personen en verenigingen bedanken die input hebben geleverd aan dit rapport.



Verzelfstandiging en samenwerking

Lokale besturen in Vlaanderen hebben de keuze uit verschillende uitvoeringsvormen om hun publieke dienstverlening aan te bieden.⁷ Concreet kunnen ze een beroep doen op onderstaande types van uitvoeringsvormen⁸:

- 1) Eigen beheer (uitvoering in kernadministraties en hun diensten)
- 2) Verzelfstandiging
- 3) Intergemeentelijke samenwerking
- 4) Publiek-Private samenwerking
- 5) Subsidiëren of inschakeling van een private non-profit partner
- 6) Uitbesteding aan een private profit partner.

Aangezien bovenstaande termen geregeld voor verwarring zorgen in debatten, door o.a. verschillende percepties omtrent de begrippen en definities, maar ook omdat heel wat uitvoeringsvormen vaak op een continuüm kunnen geplaatst worden in bovenstaande typologie⁹, verduidelijken we hier graag dat dit rapport zich voornamelijk focust op 11 verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen met rechtspersoonlijkheid zoals opgenomen in het DLB:

- ❖ Gemeentelijke verzelfstandiging
 1. Autonoom gemeentebedrijf
 2. Gemeenlijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm
- ❖ Intergemeentelijke samenwerking
 3. Projectvereniging
 4. Dienstverlenende vereniging
 5. Opdrachthoudende vereniging
 6. Opdrachthoudende vereniging (met private deelname)
- ❖ Vereniging of vennootschap voor maatschappelijk welzijn (OCMW-vereniging)
 7. Welzijnsvereniging
 8. Autonome verzorgingsinstelling
 9. Ziekenhuisvereniging
 10. Vereniging voor sociale dienstverlening of vennootschap voor sociale dienstverlening
 11. Woonzorgvereniging of woonzorgvennootschap

Bij deze verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen wordt de taak behartigd in een nieuwe of bestaande organisatie buiten de kernoverheid. Deze entiteiten worden geleid door een eigen raad van bestuur, hebben een eigen publieke rechtspersoonlijkheid en hebben een eigen kapitaal. De mogelijke redenen om dergelijke entiteiten op te richten zijn uiteenlopend: de nood aan verregaande autonomie en onafhankelijkheid in de uitvoering, de nood aan structurele medezeggenschap of financiële participatie van derde partners, de meerwaarde van de betrokkenheid van derden. Voor de variant in privaatrechtelijk geïnspireerde vorm is een mogelijk motief dat er een noodzaak bestaat dat de beleidsvoering van de taak op een commerciële wijze gebeurt, aan dezelfde voorwaarden als andere

⁷ Verhoest, K., De Herdt, D., & Vanholsbeek, D. (2010). *Verzelfstandigen, samenwerken of uitbesteden? Een keuze-instrument voor lokale besturen*. Brussel: Politeia; Windey, J., & Verhoest, K. (2008). *Verzelfstandiging, specialisatie en proliferatie in de Vlaamse regionale centrumsteden*. *Burger, bestuur & beleid*, 6(1), 93-110.

⁸ Verschuere, B., & Verhoest, K. (2013). *Verzelfstandiging van publieke diensten*. In A. Hondelghem, W. Van Dooren, F. De Rynck, B. Verschuere, & S. Op de Beeck (Eds.), *Handboek bestuurskunde: organisatie en werking van het openbaar bestuur* (pp. 233-258). Brugge: Vanden Broele; Windey, J., & Verhoest, K. (2008). *Verzelfstandiging, specialisatie en proliferatie in de Vlaamse regionale centrumsteden*. *Burger, bestuur & beleid*, 6(1), 93-110.

⁹ Vanacker, J. (2018). *Verzelfstandiging of privatisering van een psychiatrisch zorgcentrum: is het gras effectief groener aan de overkant? Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 1, 39-52; Windey, J., & Verhoest, K. (2008). *Verzelfstandiging, specialisatie en proliferatie in de Vlaamse regionale centrumsteden*. *Burger, bestuur & beleid*, 6(1), 93-110.



private actoren.¹⁰ Wanneer de entiteit door één bestuur is opgericht, spreken we over verzelfstandiging. We hanteren de term samenwerking als de taak binnen een samenwerkingsverband wordt uitgevoerd dat werd opgericht door meerdere lokale besturen, en/of bestaat uit meer dan één publieke of private partner.

Methodologie

Door de complexiteit en het verklarend karakter van het onderzoek wordt er geopteerd voor een kwalitatief onderzoeksdesign. Daarbij combineren we verschillende strategieën en bronnen. In eerste instantie staat *deskresearch* centraal van academische literatuur en relevante (beleids)documenten van onder andere volgende actoren: Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB), Zorgnet-Icuro, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) e.a. Er gaat ook aandacht uit naar bestaand beleidsrelevant onderzoek rond deze thematiek, zoals het SBOV-project ter evaluatie van het Decreet intergemeentelijke samenwerking.¹¹ Deze documentatie combineerden we met een eerste juridische lezing m.b.t. de te beantwoorden onderzoeksvragen. Verder bestuderen we interne documenten verkregen van ABB, zoals overzichten van bestaande verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen en (oprichtings)dossiers. In combinatie met de input van de opdrachtgever, vormde deze *screening* ook de basis voor de selectie van de te interviewen personen en verenigingen. In totaal bevroegden we 67 respondenten via interviews en gesprekstafels tussen december 2020 en februari 2021 (fase 1) en tussen juni en september 2021 (fase 2).¹² De geïnterviewden zijn politieke of ambtelijke vertegenwoordigers van lokale besturen, verzelfstandigde entiteiten, samenwerkingsverbanden, private/publieke belangenorganisaties of bedrijven, en medewerkers van Vlaamse administraties (zie bijlage 1).

Wat betreft de vertegenwoordigers van de DLB-vormen (zie tabel 1)¹³, bevroegden we in de eerste fase 31 lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten. Deze selectie is gebaseerd op criteria die werden afgetoetst bij de opdrachtgever, namelijk:

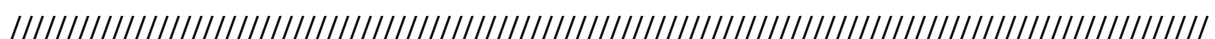
- 1) Type verzelfstandigings- en samenwerkingsvorm
- 2) Relevantie (zoals aangegeven door o.a. opdrachtgever)
- 3) Sector (verschillende sectoren en activiteiten)
- 4) Aantal vennoten (weinig – veel)
- 5) Geografische spreiding (mix verspreid over Vlaanderen)
- 6) Oprichtingsdatum (zowel recent opgericht als al aantal jaren actief)

¹⁰ Verschuere, B., & Verhoest, K. (2013). *Verzelfstandiging van publieke diensten*. In A. Hondelghem, W. Van Dooren, F. De Rynck, B. Verschuere, & S. Op de Beeck (Eds.), *Handboek bestuurskunde: organisatie en werking van het openbaar bestuur* (pp. 233-258). Brugge: Vanden Broele.

¹¹ Verhoest, K., & De Meu, R. (2008). *SBOV : B-project bestuurskundige en juridische evaluatie decreet intergemeentelijke samenwerking: deelrapport bestuurskundig luik praktische beleving en evaluatie van de krachtlijnen van het decreet: Leuven : Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen*.

¹² Door de COVID-maatregelen werden alle interviews en gesprekstafels online afgenomen via MS Teams.

¹³ In dit rapport behandelen we 12 van de 15 DLB-vormen. Door de aanhoudende COVID-crisis werd ervoor geopteerd om de autonome verzorgingsinstelling niet op te nemen in de caseselectie. Na onderling overleg met de opdrachtgever, namen we het autonoom gemeentelijk havenbedrijf en het provinciale extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm niet op wegens niet of aanzienlijk minder relevant voor het onderzoeksopzet. Verder werd er na onderling overleg om grote intercommunale structuren, zoals de energie -intercommunales niet op te nemen o.w.v. de andere dynamieken die daar spelen.



Tabel 1: Caseselectie

	DLB-vorm	Aantal
1	Autonoom gemeentebedrijf	3
2	Gemeenlijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm	2
3	Ziekenhuisvereniging	1
4	Welzijnsvereniging	6
5	Vennootschap/vereniging voor sociale dienstverlening	1
6	Woonzorgvereniging/vennootschap	1
7	Interlokale vereniging	2
8	Projectvereniging	2
9	Dienstverlenende vereniging	4
10	Oprachthoudende vereniging	7
11	Oprachthoudende vereniging met private deelname	1
12	Autonoom provinciebedrijf	1

Per case werd werk gemaakt van een *documentanalyse* en van *kwalitatieve interviews/gesprekstafels*. De documentanalyse van oprichtingsdossiers en documenten van de toezichthouders lieten toe om reeds een ruim beeld per case te kunnen construeren. De semigestructureerde interviews en gesprekstafels geven zicht op de percepties van verschillende types respondenten m.b.t. hun ervaringen met de decretale mogelijkheden voor verzelfstandiging en samenwerking, alsook wat ze daar als opportuniteiten, bedreigingen en knelpunten ervaren.

De interviews waren semigestructureerd: bepaalde thema's werden systematisch aangehaald bij alle respondenten, maar het concrete verloop van het interview en de deelvragen konden variëren naargelang de antwoorden van de geïnterviewde. Dit maakt het mogelijk om vergelijkingen tussen verschillende visies te maken en tegelijkertijd voldoende diepgang in elk interview te verkrijgen. De interviews werden getranscribeerd en op een systematische wijze gecodeerd met het programma NVivo 12 Plus.¹⁴

Hoewel de respondenten en verenigingen in bijlage 1 worden opgenomen, werd met hen afgesproken dat de door hen verstrekte informatie enkel anoniem verwerkt zou worden in dit rapport. Verder was het niet de bedoeling om elke case apart te bespreken, maar wel op een geaggregeerde wijze, en waar mogelijk per type verzelfstandiging, relevante elementen aan te brengen m.b.t. de te beantwoorden onderzoeksvragen. Er wordt ook, waar mogelijk en zinvol, per type respondent en type case aandacht gewijd aan mogelijke afwijkende visies m.b.t. deelaspecten van het onderzoek. Op die manier wordt er voor voldoende reliëf gezorgd in opinies en percepties om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

In het rapport verwijzen we niet afzonderlijk naar de cases of verenigingen, maar wel naar de respondenten (R1-67). Indien de respondenten bevraagd werden omwille van hun kennis en/of affiliatie van één van de 31 verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten, verwijzen we naar R1-38. Met R39-67 verwijzen we naar politieke of ambtelijke vertegenwoordigers van lokale besturen, private/publieke belangenorganisaties of bedrijven, en medewerkers van Vlaamse administraties. Deze verwijzingen in de tekst komen niet overeen met de nummering in bijlage 1.

Een belangrijke opmerking betreft de timing van de datacollectie en de neerslag van de analyse. Zowel fase 1 als fase 2 zijn opgevat en uitgeschreven vóór de politieke beslissing (en de potentiële gevolgen) van de regiovorming.

¹⁴ <https://www.qsrinternational.com/nvivo/what-is-nvivo>.



1 Verzelfstandigings- en samenwerkingsvormenpalet

1.1 JURIDISCH KADER

Zoals reeds aangehaald, kunnen lokale besturen een beroep doen op een 15-tal verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen in het DLB, waarvan de vormen met rechtspersoonlijkheid worden meegenomen in dit rapport – andere vormen worden louter sporadisch vermeld in dit rapport. De regeling m.b.t. die verzelfstandiging en samenwerking door en tussen gemeenten en OCMW's is complex. In de eerste plaats moeten we een onderscheid maken tussen de vormen van verzelfstandiging, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de verenigingen en vennootschappen voor maatschappelijk welzijn.

1.1.1 Gemeentelijke externe verzelfstandiging

Het DLB voorziet als vormen van gemeentelijke externe verzelfstandiging het autonoom gemeentebedrijf (AGB), het extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm (private EVA), en het gemeentelijk havenbedrijf (art. 225 DLB). In het **autonoom gemeentebedrijf** is het gemeentebestuur de enige deelnemer (art. 231 DLB). Bij het **extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm** is voorzien dat naast de gemeente ook andere personen mogen deelnemen aan de oprichting, met uitzondering echter van andere gemeenten, gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen van andere gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, provincies, provinciale extern verzelfstandigde agentschappen, de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest (art. 245 DLB). Op basis van deze bepaling is het voor een gemeente niet mogelijk om deel te nemen aan een gemeentelijke vennootschap die reeds door een andere gemeente werd opgericht. Anderzijds kunnen vzw's en welzijnsverenigingen (publiekrechtelijke en privaatrechtelijke) wel betrokken worden bij de oprichting van een privaatrechtelijke EVA.

Het **gemeentelijk havenbedrijf** laten we buiten beschouwing gezien de specifieke context.

1.1.2 Intergemeentelijke samenwerking

Als intergemeentelijke samenwerkingsvormen wordt voorzien in het DLB: de interlokale vereniging, de projectvereniging, de dienstverlenende vereniging, de opdrachthoudende vereniging en de opdrachthoudende vereniging met private deelname (energiesector).

Een **interlokale vereniging** een samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid om, zonder beheersoverdracht, een welbepaald project van gemeentelijk belang te verwezenlijken.¹⁵

Een **projectvereniging** is een samenwerkingsverband zonder beheersoverdracht dat tot doel heeft een duidelijk omschreven project te plannen, uit te voeren en te controleren.¹⁶ Om een projectvereniging te kunnen oprichten, moeten er minstens 2 deelnemers (gemeenten) zijn.

¹⁵ Art. 392 DLB.

¹⁶ Cf. art 400, §2 DLB.



Een **dienstverlenende vereniging** is een samenwerkingsverband zonder beheersoverdracht dat tot doel heeft een duidelijk omschreven ondersteunende dienst te verlenen aan de deelnemende gemeenten, eventueel voor verschillende beleidsdomeinen.

Een **opdrachthoudende vereniging** is een samenwerkingsverband met beheersoverdracht waaraan de deelnemende gemeenten de uitvoering van een of meer duidelijk omschreven bevoegdheden m.b.t. een of meer beleidsdomeinen toevertrouwen.

De **opdrachthoudende vereniging met private deelname** is een opdrachthoudende vereniging waarin privaatrechtelijke personen kunnen deelnemen overeenkomstig artikel 398, §2 DLB.

Reeds bij de totstandkoming van het DIS was het zo dat de Vlaamse regering uitdrukkelijk inzette op de scheiding van opdrachthoudende en dienstverlenende verenigingen. Men wilde vermijden dat, door een combinatie van een veelvoud aan activiteiten die niet op gelijkvormige wijze zou worden uitgeoefend, een te grote machtsconcentratie zou ontstaan, met gebrek aan transparantie, waar de gemeenten nog weinig zicht op, laat staan inspraak in, hebben.¹⁷

Wat de samenwerking van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met andere verenigingen betreft, geldt ook hier artikel 398, §1 DLB, nl. dat aan het samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid (dus PV, DV en OV) uitsluitend AGB's, OCMW's en de publiekrechtelijke verenigingen ervan (dus welzijnsverenigingen en autonome verzorgingsinstellingen), andere samenwerkingsverbanden dan de samenwerkingsverbanden, vermeld in deze titel van het DLB, politiezones en hulpverleningszones deelnemen. Dit betekent dat de oprichters niet alleen gemeenten moeten zijn, maar dat alle genoemde publiekrechtelijke organisaties medeoprichter of deelnemer kunnen zijn.

1.1.3 Verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn

De verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn zijn: de welzijnsvereniging, de autonome verzorgingsinstelling, de ziekenhuisvereniging, de vereniging voor sociale dienstverlening of de vennootschap voor sociale dienstverlening, de woonzorgvereniging en de woonzorgvennootschap.

Een **welzijnsvereniging** is een publiekrechtelijke rechtspersoon: de BBC is er, op enkele uitzonderingsregels na, op van toepassing en op het personeel is in principe de rechtspositieregeling van toepassing die geldt voor het OCMW waar de zetel van de vereniging gevestigd is. Ze kan een of meer deelgenoten hebben. Dit maakt het mogelijk dat er meerdere vormen van welzijnsvereniging kunnen opgericht worden.

Een OCMW kan dus enig lid zijn van een welzijnsvereniging. De oprichting van een dergelijke vereniging kan dus gezien worden als de oprichting van een AGB voor het OCMW. Het goedkeuringstoezicht blijft wel van toepassing op de oprichting (art. 476 DLB). Een OCMW kan er ook voor kiezen om via een welzijnsvereniging een ziekenhuis uit te baten. Dergelijke vereniging kan ook lid worden van een andere vereniging of vennootschap voor maatschappelijk welzijn of van een vzw (art. 474, §4 DLB).

De welzijnsvereniging kan opgericht worden samen met een of meer andere OCMW's, met een of meer andere openbare besturen (zoals gemeenten) of met een of meer vzw's (art. 475 DLB). Een OCMW kan dus een welzijnsvereniging oprichten waarvan ook een of meer gemeenten deel uitmaken.

¹⁷ Parl.St., Vlaams Parl., Stuk 565 (2000-2001) – Nr. 1, 9.



De **autonome verzorgingsinstelling** is een vereniging voor maatschappelijk welzijn, opgericht met het oog op de exploitatie van een ziekenhuis of van een gedeelte van een ziekenhuis (art. 499 DLB). Hier gaan we niet verder op in.

De **ziekenhuisvereniging** is een op het privaatrecht geïnspireerde vorm van verlengd lokaal bestuur die wordt opgericht om een ziekenhuis of ziekenhuisgebonden activiteiten geheel of gedeeltelijk te exploiteren (art. 501 DLB). Partners van het OCMW hierbij kunnen zijn: andere OCMW's, gemeenten, welzijnsverenigingen en autonome verzorgingsinstellingen of andere openbare besturen (zoals gemeenten) en vzw's.

Een **vereniging voor sociale dienstverlening** is eveneens een op het privaatrecht geïnspireerde vorm van verlengd lokaal bestuur waarvan de oprichting aan bepaalde voorwaarden onderworpen is.¹⁸ Een OCMW kan eraan deelnemen, maar er moet minstens één rechtspersoon zijn die geen winst nastreeft (kan ook stichtend lid zijn). Andere leden kunnen zijn: een of meer andere OCMW's, gemeenten, welzijnsverenigingen of autonome verzorgingsinstellingen.

Een **woonzorgvereniging** is een op het privaatrecht geïnspireerde vorm van verlengd lokaal bestuur die opgericht wordt om één of meer woonzorgcentra uit te baten. Er moet minstens één OCMW aan deelnemen; de andere leden kunnen een of meer andere vzw's zijn, gemeenten, welzijnsverenigingen en autonome verzorgingsinstellingen (art. 513 DLB).

1.2 PERCEPTIE OP HET VELD: AANTAL EN TYPES VORMEN

Wat is de perceptie van het veld m.b.t. het bestaande verzelfstandiging- en samenwerkingsvormenpalet? Ons baserend op de brede respondentenbevraging, bestaat er een quasi consensus dat het verzelfstandigings- en samenwerkingsvormenpalet als adequaat wordt ervaren. De respondenten geven aan dat ze tevreden zijn dat ze een beroep kunnen doen op een divers palet van vormen om zich te organiseren en dat er niet structureel of fundamenteel gesnoeid of toegevoegd moet worden wat het aantal en types vormen betreft:

“Lokale besturen hebben vooral nood aan vormen die beantwoorden aan hun noden en behoeften, en die voldoende flexibel zijn om in te spelen op concrete gevallen ... Een flexibel kader met een aantal basisvormen die beantwoorden aan verschillende niveaus van samenwerking, dat lijkt mij wel wenselijk. De filosofie van het DLB daarin lijkt mij niet slecht.” (R40)

“Ik heb heel actief meegewerkt aan o.a. het DIS in 2001, toen was het precies de bedoeling om naar een diversificatie van vormen te gaan. Dat werd als een absolute meerwaarde beschouwd op het veld. Het onderscheid tussen de 4 vormen intergemeentelijke samenwerking bv., daar staan we nog altijd achter dat dat goed initiatief was en dat diversificatie er moet zijn.” (R45)

De grote diversificatie aan vormen heeft echter ook geleid tot verschillende spelregels m.b.t. deze vormen. Vanuit het perspectief van lokale besturen bestaat er een vraag naar een harmonisatie van (enkele van) deze randvoorwaarden. Respondenten geven aan dat de diversificatie in deze randvoorwaarden voor verwarring en extra administratieve en bestuurlijke druk zorgt. Enkele

¹⁸ Cf. art. 508, §1, derde lid DLB: “Het lidmaatschap bij wijze van oprichting of toetreding van de vereniging, vermeld in het eerste lid, is alleen mogelijk als aan een van de volgende voorwaarden is voldaan: 1° de rechtsvorm is een bij decreet of besluit van de Vlaamse Regering opgelegde voorwaarde voor de gehele of gedeeltelijke erkenning, vergunning of subsidiëring. In dat geval kan afgeweken worden van de voorwaarde dat minstens een of meer private rechtspersonen lid moeten zijn; 2° het bereiken van een bepaalde regionale bedekking of schaalgrootte is een bij decreet of besluit van de Vlaamse Regering opgelegde voorwaarde voor de gehele of gedeeltelijke erkenning, vergunning of subsidiëring, als aan die voorwaarde door geen van de lokale openbare deelgenoten afzonderlijk kan worden voldaan; 3° het lidmaatschap van de vereniging maakt het voor het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn mogelijk om een nieuwe dienst aan te bieden. Als nieuw kan elke dienst worden aangemerkt waarvoor geen erkenning, vergunning of subsidie is verworven en die ook niet op een gestructureerde wijze aan het publiek wordt aangeboden.”



voorbeelden die zij aangeven zijn o.a. de verschillen in de voorwaarden tot oprichting, het toezicht, de formele terugkoppelingsprocedures, een aantal termijnen, de aanduiding van bestuurders, de mandatering voor een algemene vergadering, het gebruik van BBC etc. Omdat lokale besturen nu eenmaal kiezen voor een brede waaier aan DLB-vormen voor verschillende diensten in verscheidene sectoren, worden lokale besturen zowel administratief als bestuurlijk geconfronteerd met diverse regelgeving waar in sommige gevallen op het eerste zicht niet altijd een rationale verklaring lijkt voor te zijn:

“Wij bekijken het DLB als een tool box waar je mee aan de slag kan gaan afhankelijk van de uitdagingen die er bestaan en de dienstverlening in kwestie. Ik moet wel eerlijk zeggen dat het gebruik van dat amalgaam van vormen toch ook voor wat wrevel zorgt, en dan heb ik het vooral over de impact van die diverse regels op de gemeenteraadsleden. Ik denk zelfs dat niet alle schepenen zouden kunnen zeggen wie waar inzit en wie waar precies verantwoordelijk voor is. De techniciteit en de complexiteit neemt daardoor vaak wel toe.” (R9)

“In het DLB worden de 15 vormen nu zeer specifiek uitgewerkt. Omdat we daar de laatste jaren zo specifiek mee bezig zijn geweest, merken we wel dat daar heel wat verschillen bestaan. We vragen ons daarbij af of er geen vereenvoudiging mogelijk is? Is het wel nodig dat al die vormen zo specifiek worden omschreven en opgevolgd, en dat daar dan nog eens grote verschillen in bestaan?” (R25)

*De analyse toont aan dat er op het veld een **grote tevredenheid** bestaat wat betreft het **aantal en types vormen** waarop lokale besturen een beroep kunnen doen.*

*Wel bestaat er onder de respondenten een wens naar een **harmonisatie** van de randvoorwaarden die men oplegt aan de werking van de vormen. In een tweede fase werd een analyse gemaakt van de overlappings en verschillen per DLB-vorm met het oog op de vereenvoudiging. De juridische analyse focuste op verschillende randvoorwaarden, waaronder – maar niet uitsluitend – oprichtingsvoorwaarden & goedkeuringstoezicht, raad van bestuur (bevoegdheden, benoemingsprocedure, cumulbeperking, samenstelling), boekhouding, duurtijd, toezicht, democratische terugkoppeling en -controle.*

*Op die manier worden een aantal aanbevelingen geformuleerd waarbij lokale besturen een beroep kunnen blijven doen op het bestaande scala aan verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen, maar waardoor het gebruik ervan **gebruiksvriendelijker** en **eenduidiger** zou worden door de **vereenvoudiging** van de randvoorwaarden.*

Waar vereenvoudiging aangewezen is, wordt dit vermeld onder een van de vijf overkoepelende thema's.



2 Governance

2.1 BEPERKING AANTAL BESTUURDERS TOT 15

2.1.1 Inleiding

Naar aanleiding van, in eerste instantie, een crisis op vlak van de intergemeentelijke samenwerking in het Waalse Gewest, volgde ook een screening van de gemeentelijke en intergemeentelijke participaties in het Vlaamse Gewest. Dat onderzoek bracht een kluwen van participaties en filialisering in kaart, naast een moeilijk te legitimeren veelheid en diversiteit aan mandaten en de daaraan verbonden vergoedingen en presentiegelden. Deze bevindingen noopten de Vlaamse Regering om in overleg met deskundigen en belanghebbenden een reeks decretale maatregelen te nemen, om de transparantie te bevorderen en het aantal mandaten te beperken.¹⁹ Eén van deze maatregelen betreft het invoeren van een maximumaantal bestuurders van 15, onafhankelijke bestuurders inbegrepen.

In volgende onderdeel schenken we eerst aandacht aan het juridisch kader. Verder bevroegden we de respondenten naar hun ervaringen met die beperking en welke *best practices* ze hanteren bij de benoeming van door de deelgenoten voorgedragen leden van de raad van bestuur. Vanzelfsprekend is de empirische analyse in dit onderdeel enkel gebaseerd op de input van respondenten die daadwerkelijk in contact komen met de beperking van het maximumaantal bestuurders in hun vereniging. De onderzoekers merken dat deze beperking een gevoelig thema is in de gesprekken. Zoals hieronder zal blijken, bestaat er een groep tegenstanders en een groep voorstanders van de maatregel.

2.1.2 Juridisch kader

In een **autonoom gemeentebedrijf** bestaat de Raad van Bestuur maximaal uit twaalf leden (art. 235, §2 DLB).

Bij de **projectvereniging** is het minimale aantal leden van de Raad van Bestuur twee. Er is geen maximumaantal. Iedere deelnemende gemeente wordt vertegenwoordigd door één afgevaardigde in de Raad van Bestuur (art. 404, §1 DLB), naast de afgevaardigde met raadgevende stem. Alleen gemeenteraadsleden, burgemeesters of schepenen kunnen aangesteld worden om het mandaat als lid van de raad van bestuur te vervullen.

In een **dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging** wordt de samenstelling van de Raad van bestuur statutair geregeld, met precieze aanduiding van het aantal leden (artikel 435 DLB). Bij de redactie van de statuten is er dus geen keuze om bijvoorbeeld een minimumaantal vast te stellen.

Onder het DLB mag het aantal leden van de raad van bestuur maximaal vijftien bedragen ongeacht de grootte van de vereniging (artikel 434, § 1, tweede lid, DLB). De bestuurders met raadgevende stem worden niet meegeteld in het maximumaantal leden van de raad van bestuur (artikel 440, vierde lid, DLB). Bijkomend wordt als regel ingevoerd dat maximaal twee derden van de leden van hetzelfde geslacht mag zijn (artikel 434, § 1, vijfde lid, DLB).

Verder is het ook zo dat het aantal bestuurders dat op voordracht van de andere deelnemers werd benoemd, nooit meer mag bedragen dan een vierde van het aantal op voordracht van de aangesloten gemeenten benoemde bestuurders (artikel 435, tweede lid, DLB). De toenmalige Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur verklaarde dat deze bepaling, naast andere elementen, de concretisering beoogt

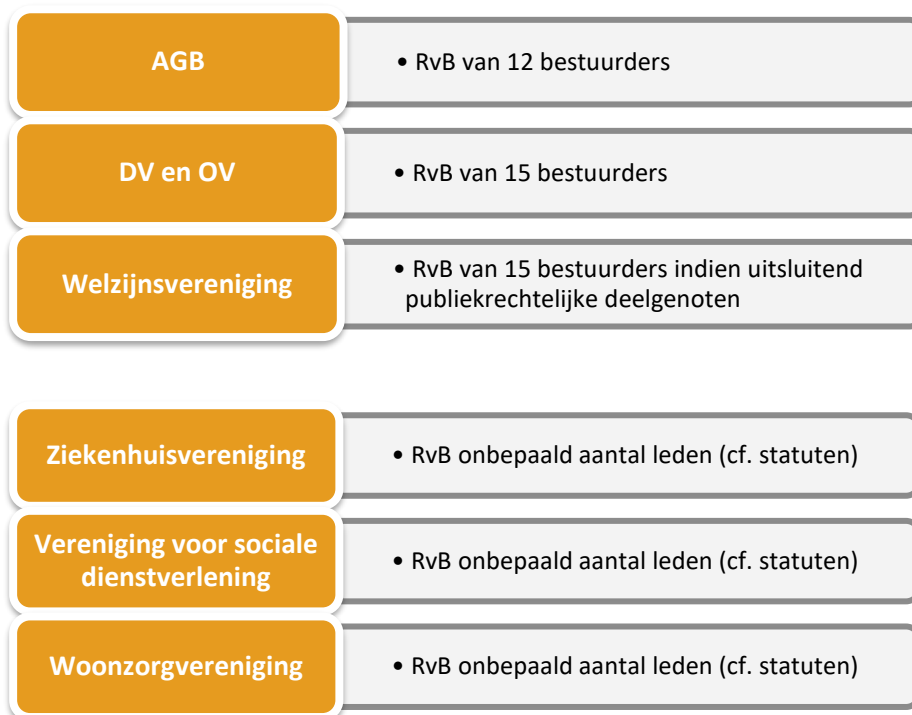
¹⁹ *Oprichting: Vlaamse overheid, Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur, Agentschap Binnenlands Bestuur, Afdeling Lokale Samenwerking, Verzelfstandiging en Personeel - Bestek nr. 2020/LSVP/vereenvoudiging van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen voor lokale besturen/01.*



van de door het DIS gewenste democratisering van de intergemeentelijke samenwerking, die in eerste instantie gericht is op de gemeentelijke deelnemers, met een fors versterkte band tussen het intergemeentelijk samenwerkingsverband en de deelnemende gemeenten. Voor OCMW's liet de minister de mogelijkheid open van vertegenwoordiging in een adviesorgaan (gesteld uiteraard dat aan de voorwaarden voor oprichting van dergelijk adviesorgaan is voldaan). Ook beklemtoonde de minister dat een intergemeentelijk samenwerkingsverband bedoeld is voor doelstellingen van gemeentelijk belang. Voor doelstellingen die eerder aansluiten bij de opdrachten van de OCMW's stonden de samenwerkingsvormen op grond van de organieke wet van 8 juli 1976 (thans DLB) ter beschikking.²⁰

Wat de **OCMW-verenigingen** betreft, is het zo dat indien alle leden van een **welzijnsvereniging** openbare rechtspersonen zijn, het aantal leden van de raad van bestuur van deze samenwerkingsverbanden maximaal **vijftien** bedraagt. Maximaal twee derden van de leden is van hetzelfde geslacht (art. 474, §3 DLB). Dit betekent dat als er wordt samengewerkt met vzw's, ook al gaat het om een welzijnsvereniging, het aantal leden van de Raad van Bestuur hoger mag zijn dan vijftien. In de **privaatrechtelijke OCMW-verenigingen** is er geen beperking voorzien in het aantal bestuursleden.

Figuur 1 - Aantal bestuurders



2.1.3 Perceptie op het veld

De **tegenstanders** van de maatregel wendden verschillende argumenten aan waarom zo'n beperking nefast is. Het eerste argument betreft een fundamenteel element volgens sommige respondenten: namelijk een miskening van de **gemeentelijke autonomie of zeggingskracht** in dergelijke verenigingen. Volgens hen heeft de regel dan ook een directe impact op de democratische betrokkenheid van de leden:

²⁰ Antwoord van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden van 17 december 2003 aan de voorzitter van de Welzijnsregio Noord-Limburg.



raad van bestuur met 15 bestuurders in heel wat gevallen **werkbaarder** is in grote samenwerkingsverbanden dan voorheen het geval was:

“Die 15 bestuurders vind ik persoonlijk aanvaardbaar omdat je op die manier een werkbare raad van bestuur hebt ... Vroeger had je soms raden van bestuur van 40 mensen, dat is gewoon niet te doen. Dat is een parlement dan, geen raad van bestuur.” (R48)

Het tweede argument ligt in lijn van het eerste: de beperking van het aantal bestuurders zou voor **meer capaciteit en betrokkenheid** zorgen in de raad van bestuur:

“We hebben een veel sterkere RvB: de mandaten zijn veel duurder, en ten tweede, de raad van bestuur is veel meer betrokken: iedereen komt goed voorbereid aan op de vergadering. In het verleden was het al wel eens zo dat je raadsleden de omslag nog zag opendoen op de vergadering. Waar je in het verleden merkte dat sommigen toch niet mee waren met de activiteit, soms gemeenteraadsleden die daar met een troostprijs zaten, bij wijze van spreken, moet ik zeggen dat de kwaliteit in onze raad van bestuur gestegen is: die mensen zijn nu zeer beslagen in zowel de techniciteit van dossiers, als de meer strategisch-financiële aspecten” (R29)

2.1.4 Praktische gevolgen op het veld

Wat heeft de beperking van het aantal bestuurders tot praktische gevolgen op het veld, en welke *best practices* bestaan er daaromtrent? De onderzoekers merken dat er op het terrein naar **verschillende methodes** wordt gegrepen om toch zoveel mogelijk potentiële neveneffecten van de maatregel op te vangen. Die methodes bestaan er vooral in om venootgemeenten “vertegenwoordigd” te laten voelen. Dat kan door bepaalde (voorheen bestaande) evenwichten te bewaken en o.a. via allerlei (in)formele manieren toch een zo breed mogelijk gedragen beleid te kunnen voeren en voor voldoende informatiedoorstroming te zorgen.

De eerste methode die een aantal respondenten aangeven is via een **wisselend mandaatschap** toch een ruimer aantal besturen te kunnen bereiken. Praktisch betekent dat dat elke gemeente via dat mandaatschap toch minstens een 3 of 4-tal jaar zichzelf rechtstreeks kan vertegenwoordigen in de raad van bestuur.

Een tweede, meer frequent gebruikte, methode bestaat erin dat besturen een aparte **(in)formele bestuursstructuur** gebruiken of oprichten die ervoor zorgt dat de grote beleidsbakens daar kunnen worden uitgezet met alle deelnemende vennoten. Voorbeelden daarvan zijn o.a. de burgemeestersconferenties die fungeren als algemeen comité, maar ook de oprichting van verschillende adviescomités waar venootgemeenten die niet formeel in de raad van bestuur zetelen ook een aantal dossiers kunnen voorbereiden:

“Het gaat dan gewoon om 2 keer 15 mensen die samen vergaderen. De beslissingen worden elders genomen, namelijk in de onderscheiden raden van bestuur, maar de debatten worden daar gevoerd. We hebben op die manier de wet, om het zacht uit te drukken, omzeild.” (R49)

Het blijft volgens veel respondenten echter een “*second-best*” waar men moet blijven zoeken naar evenwichten tussen de verschillende bestuursstructuren:

“Het wringt en het schuurt, hoe dan ook. Je kan ook de bevoegdheid van de raad van bestuur niet afnemen en de adviesgroepen belangrijker maken. Er was een piste om de algemene vergadering belangrijker te maken, want daar zit iedereen in? Maar dat kan je niet maken,



want dan kom je op andere terreinen in de problemen, dan is er geen controle meer van het ene op het andere.” (R22)

Een derde mogelijkheid, die niet als dusdanig ingang vindt maar wel werd gesuggereerd, is om de raad van bestuur met **alle venootgemeenten** te laten doorgaan, maar erop toezien dat slechts 15 bestuurders mogen stemmen:

“Je zou in principe ook iedereen kunnen laten komen naar je RVB, maar enkel 15 mensen laten stemmen, zo heeft iedereen alles gehoord, dat is niet zoals het de facto zou moeten zijn, maar dan is die informatiedoorstroming er wel.” (R55)

*De beperking van het aantal bestuurders zorgde voor heel wat **verschillende percepties** op het veld. Enerzijds is er de vaststelling dat de raad van bestuur in enkele verenigingen werkbaarder en sterker is, maar anderzijds ook dat verschillende verenigingen de maatregel als erg storend blijven ervaren en als gevolg hiervan flankerende maatregelen hebben geïntroduceerd.*

2.1.5 Analyse en aanbevelingen

Gebaseerd op onze bevindingen vanuit de gesprekstafel, en in combinatie met de nood aan de introductie van flankerende maatregelen in heel wat lokale besturen, analyseren we de problematiek verder en formuleren we een aanbeveling.

Voor het **autonoom gemeentebedrijf** worden weinig problemen ter zake aangestipt of aangevoeld door de onderzoekers.

Voor de andere verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten is dit duidelijk anders. Er is vooreerst **geen consistentie inzake het maximumaantal bestuurders per type entiteit**, zonder dat hier een logische verantwoording voor bestaat. Vooral voor verenigingen met meer dan 15 leden wordt het maximum van 15 gezien als een 'straf' die afbreuk doet aan de nood die wordt aangevoeld om elke deelnemer een eigen vertegenwoordiger in de raad van bestuur te bieden. Er worden o.i. ook terecht vragen gesteld bij de vertegenwoordiging van een gemeente door een gemeenteraadslid van een andere gemeente (hetgeen als noch logisch, noch democratisch is kan worden ervaren).

We adviseren daarom om de beperking van het maximumaantal bestuurders in de raad van bestuur voor verenigingen met meer dan 15 leden te verhogen en dit ten belope van maximaal het aantal leden van de vereniging (waarbij elk lid een eigen vertegenwoordiging wordt gewaarborgd). Voor verenigingen met minder leden kan dit maximumaantal gehandhaafd blijven (met de verplichting dat elk lid dan minstens een eigen vertegenwoordiger moet hebben). Verder dient de sectorspecificiteit t.a.v. deze problematiek in acht te worden genomen (zo vormden de omvangrijke nutsintercommunales geen voorwerp van onderzoek in deze studie). Ook verwijzen we naar de mogelijkheid om sub comités op te richten om de goede werking van de raad van bestuur (zoals interne auditcomités, renumeratiecomités, ...), indien zeer omvangrijk, te faciliteren. Deze aanbeveling valt samen te lezen met aanbeveling 4.



Aanbeveling 1

- We bevelen aan de Vlaamse decreetgever aan om de beperking van het maximaal aantal bestuurders in de raad van bestuur van samenwerkingsverbanden met meer dan 15 leden te verhogen en dit ten belope van maximum het aantal leden van de vereniging (en waarbij dan geldt dat elk lid minstens een vertegenwoordiger moet kunnen krijgen). Verder dient de sectorspecificiteit t.a.v. deze problematiek in acht te worden genomen (zo vormden de omvangrijke nutsintercommunales geen voorwerp van onderzoek in deze studie). Ook verwijzen we naar de mogelijkheid om sub comités op te richten om de goede werking van de raad van bestuur (zoals interne auditcomités, remuneratiecomités, ...), indien zeer omvangrijk, te faciliteren. Deze aanbeveling valt samen te lezen met aanbeveling 4.

2.2 SAMENSTELLING RAAD VAN BESTUUR

2.2.1 Onafhankelijke deskundigen

A. Juridisch kader

In een **autonoom gemeentebedrijf** kunnen alleen gemeenteraadsleden zetelen in de organen. In een **extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm** kunnen er bestuurders zetelen die aangeduid worden door de private partners. Deze kunnen in principe extern en onafhankelijk zijn. Voor de gemeente kunnen echter alleen gemeenteraadsleden deelnemen aan de algemene vergadering en de Raad van Bestuur.

Voor de gemeenten kunnen uitsluitend gemeenteraadsleden, burgemeesters of schepenen het mandaat als lid van de raad van bestuur vervullen in de **projectverenigingen**. De deelnemers benoemen de leden van de Raad van Bestuur rechtstreeks (art. 404, §1, tweede en derde lid DLB). Er is hier geen ruimte voor de benoeming van externe bestuurders.

De algemene vergadering van de **dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging** benoemt de leden van de raad van bestuur (art. 434, eerste lid DLB). Deze bestaat uit 15 leden. De gemeenteraad kan ook gemotiveerd kandidaat-bestuurders voordragen die geen lid zijn van de gemeenteraad. Het moet dan wel om kandidaten gaan van wie de deskundigheid m.b.t. de statutair bepaalde doelstellingen manifest aantoonbaar is. De *ratio legis* van deze mogelijkheid is dat de gemeente op deze wijze vooral in verenigingen met specifieke technische doelstellingen, waarvoor niet noodzakelijk specialisten zetelen in de gemeenteraden, toch iemand kan voordragen die wel de nodige deskundigheid heeft. Dat kan enkel de belangen van alle deelnemende gemeenten dienen.²¹

Omzendbrief BA 2002/01 van 11 januari 2002 voegt daar aan toe dat ook op deze manier problemen die voortvloeien uit de cumuleerbepaling van het aantal bestuursmandaten kunnen opgelost worden. Door sommigen werd die nieuwe mogelijkheid zelfs beschouwd als een stap in de richting naar meer onafhankelijke bestuursleden in de raad van bestuur, zoals wordt vooropgesteld in het leerstuk van de corporate governance.²² De initieel voorziene twee derde meerderheid voor deze voordracht werd in

²¹ Memorie van toelichting DIS, Vlaams Parlement, Stuk 565 (2000-2001) – Nr. 1, 19

²² J. Debièvre, De eerste steen van het nieuwe gemeentehuis. Het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, T.Gem., 2002/2, 144



de definitieve tekst evenwel geschrapt. Daar staat dan wel tegenover dat de voordracht uitdrukkelijk gemotiveerd moet worden; dit was initieel niet voorzien.²³

De raad van bestuur stelt de vereisten vast waaraan kandidaten voor het mandaat van onafhankelijke bestuurder moeten voldoen op het vlak van bekwaamheid, kennis en ervaring. Hij doet een oproep tot kandidaatstelling voor een mandaat van onafhankelijk bestuurder. De oproep bevat een weergave van de vereisten waaraan kandidaten moeten voldoen en regelt de wijze van kandidaatstelling waarbij minstens een curriculum vitae wordt voorgelegd. De raad van bestuur vergelijkt de verdiensten van de kandidaten.

Naast 'gewone' deskundige bestuurders op grond van artikel 434, § 2, tweede lid DLB, kunnen er dus ook 'onafhankelijke' deskundige bestuurders aangesteld worden op grond van artikel 434, § 2, derde lid, en § 3 DLB. Er moet wel over gewaakt worden dat het maximaal aantal leden, vijftien dus, daardoor niet overschreden wordt.

De voordrachtbevoegdheid door de gemeenteraad impliceert ook de opzegging van het vertrouwen: de deelnemende gemeenten hebben dus het recht om het vertrouwen op te zeggen in een op hun voordracht benoemde bestuurder en een vervanger voor te dragen.²⁴ Het komt dan de algemene vergadering toe over te gaan tot de al dan niet benoeming van de voorgedragen kandidaat.

Artikel 434 DLB maakt het mogelijk dat één bestuurder door meerdere gemeenten wordt voorgedragen. Hoe dat in de praktijk zou moeten gebeuren, wordt niet verduidelijkt in de memorie van toelichting bij het DLB.

Ook in de **welzijnsvereniging** kan de algemene vergadering onafhankelijke bestuurders aanstellen als stemgerechtigde leden van de raad van bestuur (art. 484, §2 DLB). In een welzijnsvereniging waaraan alleen maar openbare besturen deelnemen, is het maximale aantal leden van de Raad van Bestuur 15 (art. 474, §3 DLB). Hier is er geen maximaal aantal voorzien voor de externe bestuurders.

In een **autonome verzorgingsinstelling** kan *maximaal een derde* van de door het OCMW aan te wijzen stemgerechtigde bestuurders een deskundige zijn die geen lid is van de raad voor maatschappelijk welzijn (art. 497 DLB). De raad van bestuur bestaat uit maximaal 15 leden indien alle deelgenoten openbare besturen zijn (art. 474, §3 DLB).

Ook in een **ziekenhuisvereniging** en in een **vereniging of vennootschap voor sociale dienstverlening** kan het OCMW vertegenwoordigd worden door OCMW-raadsleden en, maximaal een derde, deskundigen (art. 506 en 511, §2 DLB). De raad voor maatschappelijk welzijn wijst de vertegenwoordigers aan en bepaalt in voorkomend geval de verhouding tussen de leden en de deskundigen. De vertegenwoordigende leden van de raad voor maatschappelijk welzijn worden door de raad voor maatschappelijk welzijn aangewezen overeenkomstig artikel 506, hetgeen betekent bij geheime stemming en in een enkele stemronde.

Dezelfde beperking bestaat bij de **woonzorgvereniging of woonzorgvennootschap**. Er is voor wat de leden voor de raad van bestuur betreft in de privaatrechtelijke verenigingen, geen maximaal aantal opgenomen in de regelgeving. Hier speelt de vrijheid van vereniging: dit aantal moet opgenomen worden in de statuten van de vereniging.

²³ Vlaams Parlement, Stuk 565 (2000-2001) – Nr. 10, 55

²⁴ Omzendbrief BA 2002/01 van 11 januari 2002, 3.2.5.



Tabel 2: Onafhankelijke deskundigen Raad van Bestuur

AGB	uitsluitend afgevaardigden van overheden
EVApriv	externe bestuurders mogelijk via private partners
PV	uitsluitend afgevaardigden van overheden
DV en OV	onbeperkt aantal externe bestuurders
WV	onbeperkt aantal externe bestuurders
AV	maximaal 1/3 externe bestuurders
ZV	maximaal 1/3 externe bestuurders
VSD	maximaal 1/3 externe bestuurders
WSV	maximaal 1/3 externe bestuurders

B. Analyse en aanbevelingen

De samenstelling van de raad van bestuur (en meer bepaald de mogelijkheid om externe bestuurders en onafhankelijke deskundigen aan te stellen) verschilt sterk van vorm tot vorm. Zoals hierboven meegegeven, kunnen in een **autonoom gemeentebedrijf** geen externe deskundigen worden aangeduid als lid van de raad van bestuur, terwijl dit bij een **extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm** wel kan – niet via de gemeentelijke afgevaardigden maar wel via de private partner(s). Behalve in de **projectvereniging**, kunnen in alle **intergemeentelijke samenwerkingsverbanden** en in alle **OCMW-verenigingen** deskundigen (niet-raadsleden en onafhankelijken) aangesteld worden als lid van de raad van bestuur. Hun aandeel t.o.v. de raadsleden in de raad van bestuur is niet uitdrukkelijk bepaald voor de dienstverlenende vereniging, de opdrachthoudende vereniging, en de welzijnsvereniging. Voor de autonome verzorgingsinstellingen en de privaatrechtelijke OCMW-verenigingen is dit maximaal een derde.

O.i. lijkt het aangewezen om hier te komen tot een uniformisering, door voor alle vormen een *mogelijkheid* te voorzien om – binnen het maximaal totaal aantal vastgelegde leden – ook te voorzien in de mogelijkheid om naast gemeentelijke vertegenwoordigers te voorzien in onafhankelijke leden. Een maximum van 1/3 van het totale aantal leden lijkt ons daarbij een goed uitgangspunt te kunnen zijn. We raden af om te verplichten onafhankelijke leden op te nemen. Dit is nu nergens voorzien en vanuit het veld is hier ook geen vraag naar. Het valt te benadrukken dat de uniformisering slechts een optie betreft – met deze aanbeveling stellen beogen we zeker geen verplichting rond het aantal onafhankelijke bestuurders. Indien entiteiten deze mogelijkheid aangrijpen, mag het maximumaantal bestuurders echter niet worden overschreden.

Aanbeveling 2: Onafhankelijke bestuurders/deskundigen in raad van bestuur

Aanbeveling 2

- We bevelen aan de Vlaamse decreetgever aan om bij elke verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteit de mogelijkheid te voorzien om onafhankelijke bestuurders/deskundigen aan te stellen in de raad van bestuur. Indien entiteiten deze mogelijkheid aangrijpen, mag het maximumaantal bestuurders echter niet worden overschreden.



2.2.2 Cumulbeperking Raad van Bestuur

A. Juridisch kader

Bij het **autonoom gemeentebedrijf** gelden er geen cumulbeperkingen voor bestuurders. Ook bij het **extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm** bestaan er geen cumulbeperkingen voor de leden van de raad van bestuur. Niemand kan echter gelijktijdig mandaten uitoefenen in de uitvoerende organen van meer dan drie dienstverlenende of opdrachthoudende verenigingen (artikel 434, § 4, DLB). Het door de Vlaamse regering ingediende ontwerp van decreet was strenger: het bepaalde immers dat niet meer dan twee uitvoerende mandaten mochten gecumuleerd worden.²⁵ De raad van bestuur wordt hier beschouwd als een uitvoerend orgaan.²⁶ De cumulbeperking tot drie bestuursmandaten in dienstverlenende of opdrachthoudende verenigingen is absoluut, ongeacht wie de voordracht heeft gedaan. Een bestuursmandaat als vertegenwoordiger van een aangesloten vereniging telt dus evenzeer mee als een bestuursmandaat namens een aangesloten gemeente.²⁷ Een respondent gaf t.a.v. de samenstelling van de raad van bestuur van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden aan dat het volgens de respondent een gemis blijft dat parlementsliden sinds 2003 niet meer kunnen cumuleren en bijgevolg niet meer kunnen zetelen in de raad van bestuur. Hij voegt daaraan toe dat *"dit gemis nog gaat kunnen toenemen in de beleving op het ogenblik dat gemeenten de regiovorming zullen faciliteren. Dat is misschien een beetje vloeken in de kerk, maar er is toch achteruitgang geweest wat mij betreft."* (R19, R20). Bij de andere verenigingsvormen (projectvereniging, welzijnsvereniging, ...) komt deze cumulbeperking niet voor.

Praktijkonderzoek toonde destijds aan dat de meningen varieerden wat de beperking tot drie mandaten aangaan. Een gedegen uitoefening van de taak vergt al veel tijd, zodat meer dan drie bestuursmandaten volgens sommigen onrealistisch lijkt. Meer zelfs, een beperking tot twee wordt soms voorgestaan. Naast de raad van bestuur en eventueel het directiecomité, dienen ook vergaderingen van het CBS, commissies en gemeenteraad immers te worden bijgewoond, wat ook tijd vraagt. Dergelijke cumulatieve beperkingen werden ook om democratische redenen onderschreven.²⁸

Andere reacties wijzen op de mogelijke toename van het aantal IGS-verbanden, zelfs in inhoudelijk verwante domeinen. Het lijkt dan de voorkeur te genieten dezelfde bestuurders af te vaardigen. Dit kan door deze beperking van cumulatieve echter problemen stellen. Zulks zou in het bijzonder gelden in grotere steden en voor uitvoerende mandatarissen.

Een aantal sectoren hekelt ook de onverenigbaarheid met een parlementair mandaat. Dit betekende vroeger een nuttige bijkomende vorm van informatiedoorstroming. De onderzoekers concludeerden toen dat de verschillende argumenten als hoger weergegeven elk geldingskracht hebben.²⁹ Bij een eventuele herafweging van het maximaal aantal te cumuleren mandaten dient in elk geval de optie voor een kwaliteitsvolle invulling centraal te staan. Een te hoog aantal mandaten lijkt zulks uit te sluiten. Er kan nader onderzocht worden of de eerder geuite optie voor uitvoerende mandatarissen in de raad van bestuur een mogelijkheid tot gemotiveerde afwijking van de cumulbeperking kan rechtvaardigen.

²⁵ Vlaams Parlement, Stuk 565 (2000-2001) – Nr. 10, 55.

²⁶ Memorie van toelichting, Vlaams Parlement, Stuk 565 (2000-2001) – Nr. 1, 19

²⁷ Omzendbrief BA 2002/01 van 11 januari 2002, 3.2.5.

²⁸ Verhoest, K., & De Meu, R. (2008). SBOV : B-project bestuurskundige en juridische evaluatie decreet intergemeentelijke samenwerking: deelrapport bestuurskundig luik praktische beleving en evaluatie van de krachtlijnen van het decreet: Leuven : Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen.

²⁹ Verhoest, K., & De Meu, R. (2008). SBOV : B-project bestuurskundige en juridische evaluatie decreet intergemeentelijke samenwerking: deelrapport bestuurskundig luik praktische beleving en evaluatie van de krachtlijnen van het decreet: Leuven : Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen.



B. Analyse en aanbevelingen

De cumulbeperking komt alleen voor bij de dienstverlenende en de opdrachthoudende verenigingen. Gelet op de moeilijkheden die een cumulatie van mandaten impliceert, is het zinvol om de cumulbeperking eveneens in te voeren bij de andere verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten in het DLB.

Aanbeveling 3: Cumulbeperking

Aanbeveling 3

- We bevelen aan de Vlaamse decreetgever aan om de cumulbeperking die speelt t.a.v. de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden eveneens in te voeren t.a.v. de andere samenwerkingsverbanden, maar pas op het ogenblik dat de bestuurssamenstelling opnieuw aangepast moet worden naar aanleiding van een nieuwe lokale legislatuur.

2.3 AFSCHAFFING DIRECTIECOMITÉ

2.3.1 Inleiding

Naast de beperking van het aantal bestuurders tot 15 in de raden van bestuur in intergemeentelijke samenwerkingen, werd onder het mom van *good corporate governance* ook de directiecomités bij opdrachthoudende en dienstverlenende samenwerkingsverbanden afgeschaft. Op die manier kan er geen directiecomité meer worden georganiseerd naast een beperkte raad van bestuur, bestaande uit dezelfde mensen uit die raad. Hoe ervaren lokale besturen die afschaffing en hoe gaan ze daarmee om in de praktijk? Hieronder zal blijken dat er uit de gesprekken zowel voorstanders als tegenstanders zijn m.b.t. deze regel.

2.3.2 Juridisch kader

In de bepalingen omtrent het **autonoom gemeentebedrijf** is er in een directiecomité voorzien (art. 236 DLB). In dit verband bepaalt artikel 235 DLB dat de statuten de raad van bestuur kunnen toelaten om het dagelijkse bestuur, de vertegenwoordiging m.b.t. dat bestuur en de voorbereiding en uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur toe te vertrouwen aan een directiecomité of aan een gedelegeerd bestuurder al dan niet met de mogelijkheid van subdelegatie aan personeelsleden van het autonoom gemeentebedrijf. Het komt de raad van bestuur toe de leden van het directiecomité of de gedelegeerd bestuurder te benoemen.

In het ontwerp van DLB was het directiecomité nog voorzien als orgaan van dagelijks bestuur, net zoals dit voorheen in het DIS het geval was.³⁰ Het **directiecomité werd afgeschaft** via een amendement ingediend tijdens de parlementaire voorbereiding. De indiener van het amendement stelt een beetje simplistisch dat de raad van bestuur perfect hun taak kan overnemen met de slogan “Minder structuren = minder mandaten = beter bestuur!”. Het DLB voorziet dus niet langer in een directiecomité bij intergemeentelijke verenigingen. Dit mag ook niet meer opgericht worden aangezien artikel 443 DLB bepaalt dat er geen andere organen mogelijk zijn dan deze vermeld in het decreet. In de **projectvereniging** is de Raad van Bestuur bijgevolg het enige orgaan (art. 404, §1 DLB).

³⁰ Parl.St., Vlaams Parlement, 1353 (2017-2018) – Nr. 1, 322.



Dit orgaan heeft uitsluitend de bevoegdheid om beslissingen te nemen die hem expliciet door de deelnemers zijn opgedragen.

In de **dienstverlenende** en de **opdrachthoudende vereniging** is de raad van bestuur bevoegd voor alles wat niet uitdrukkelijk overeenkomstig het decreet of krachtens de statuten aan een ander orgaan is voorbehouden (artikel 437, eerste lid, DLB) en kan geen directiecomité worden opgericht. De raad van bestuur wordt ook expliciet bevoegd verklaard voor alle personeelsaangelegenheden (weliswaar met verdere delegatiemogelijkheid onder bepaalde voorwaarden) op grond van artikel 458 DLB. De raad van bestuur heeft met andere woorden de residuaire bevoegdheid op het vlak van beheer en bestuur. De draagwijdte daarvan is afhankelijk van de al dan niet gerealiseerde bevoegdheidsoverdracht. Voor het overige is niet duidelijk in welke mate delegaties naar personeelsleden mogelijk zijn.

Ook in de **publiekrechtelijke OCMW-verenigingen** is de oprichting van een directiecomité niet uitdrukkelijk voorzien, maar er wordt wel verwezen naar een “orgaan van dagelijks bestuur” (Art. 477, 13° DLB) bij de **welzijnsvereniging**. Hier kan dus wel voorzien worden in de creatie van een directiecomité. Verder zijn ook de op het privaatrecht geïnspireerde OCMW-verenigingen gerechtigd om in hun statuten dergelijk comité te voorzien. Artikel 506 DLB lijkt hiertoe een mogelijkheid te creëren door gewag te maken van “de algemene vergadering en de beheersorganen”.³¹ In een welzijnsvereniging wordt de boekhouding gevoerd onder de verantwoordelijkheid en het toezicht van de raad van bestuur. De raad van bestuur stelt het meerjarenplan en de aanpassingen ervan vast en legt ze ter goedkeuring voor aan de algemene vergadering van de welzijnsvereniging (art. 490, §1 DLB). Voor het overige bepalen de statuten de bevoegdheden van de Raad van Bestuur (art. 477, eerste lid 7° DLB). Uit artikel 508 DLB volgt dat de statuten van de **vereniging voor sociale dienstverlening** of **sociale onderneming** bepalen welke de bevoegdheden van het bestuursorgaan zijn. Uit artikel 514 DLB volgt een gelijkaardige regeling voor wat betreft de bevoegdheden van de raad van bestuur van **woonzorgverenigingen en -vennootschappen**.

2.3.3 Perceptie op het veld

Voorstanders van de afschaffing (voornamelijk politici en algemeen directeurs of coördinatoren van kleinere samenwerkingsverbanden) argumenteren dat er door de afschaffing terug meer bevoegdheden vloeien naar de raad van bestuur. Dit is in hun ogen positief aangezien ze de inrichting van een directiecomité als een extra overbodige structuur ervaren met extra politiek te stemmen mandaten, terwijl het, vooral voor kleinere samenwerkingsverbanden, aanvoelde als een extra “raad van bestuur 2.0”:

“Kan u zich voorstellen dat wij in onze kleine vereniging ook nog eens een directiecomité zouden installeren? Dat is te gek. Dat is een raad van bestuur mini. Ik zou niets anders doen dan vergaderingen voorbereiden en verslagen maken. Want er komt echt wel wat bij kijken. Agendering e.d.” (R30)

De **tegenstanders** van de afschaffing van het directiecomité geven aan dat een orgaan van dagelijks bestuur dat frequenter samenkomt onontbeerlijk is voor een snelle besluitvoering op een aantal thema’s. Respondenten geven aan dat hierdoor het dagelijkse bestuur trager en langduriger verloopt (besluitvoering wordt trager en er zijn o.a. meer agendapunten), en dat voor sommige thema’s de raad van bestuur een “mini-gemeenteraad” is geworden waar men “ja-nee” discussies krijgt over concrete zaken zoals de aankoop van producten:

³¹ Art. 506 DLB: “De openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn in de algemene vergadering en in de beheersorganen van de vereniging zonder winstoogmerk vertegenwoordigd door leden van hun raad voor maatschappelijk welzijn.”



2.3.4 Analyse en aanbevelingen

A. Respons vanuit het veld

Voor enkele respondenten was het niet duidelijk wat er op grond van de huidige regelgeving niet en wel kon gedelegeerd worden. Waar het directiecomité is afgeschaft, komt het dagelijks bestuur in eerste orde bij de RvB te liggen. Er is in bepaalde gevallen (IGS) wel voorzien dat de raad van bestuur het individueel personeelsbeheer kan delegeren (art. 458, §1 DLB). Zo kan de raad van bestuur meer bepaald het dagelijks personeelsbeheer – hieronder verstaan we: het aanwerven en ontslaan van personeel en de sanctie-en tuchtbevoegdheid – delegeren naar het personeelslid dat de leiding over het personeel van de vereniging heeft. Deze leidinggevende is strikt genomen echter geen orgaan van de vereniging. Voor vele andere bevoegdheden is er dan weer geen uitdrukkelijke mogelijkheid tot delegatie.

Zeker voor de grotere organisaties wordt vanuit het veld verder de wens geuit om te kunnen beschikken over een driedelige structuur enerzijds de raad van bestuur, een delegatiemogelijkheid aan het directiecomité, en het management.

Een model waarbij de raad van bestuur alles beslist en geen enkele delegatiemogelijkheid bestaat, wordt door hen gewoon niet werkbaar geacht. Alleen voor kleinere verenigingen zou dit mogelijk zijn. Op vandaag worden daarom creatieve (oneigenlijke) oplossingen gezocht die gelukkig nog geen grote gevolgen hadden in de praktijk, maar toch is dit dus allesbehalve optimaal.

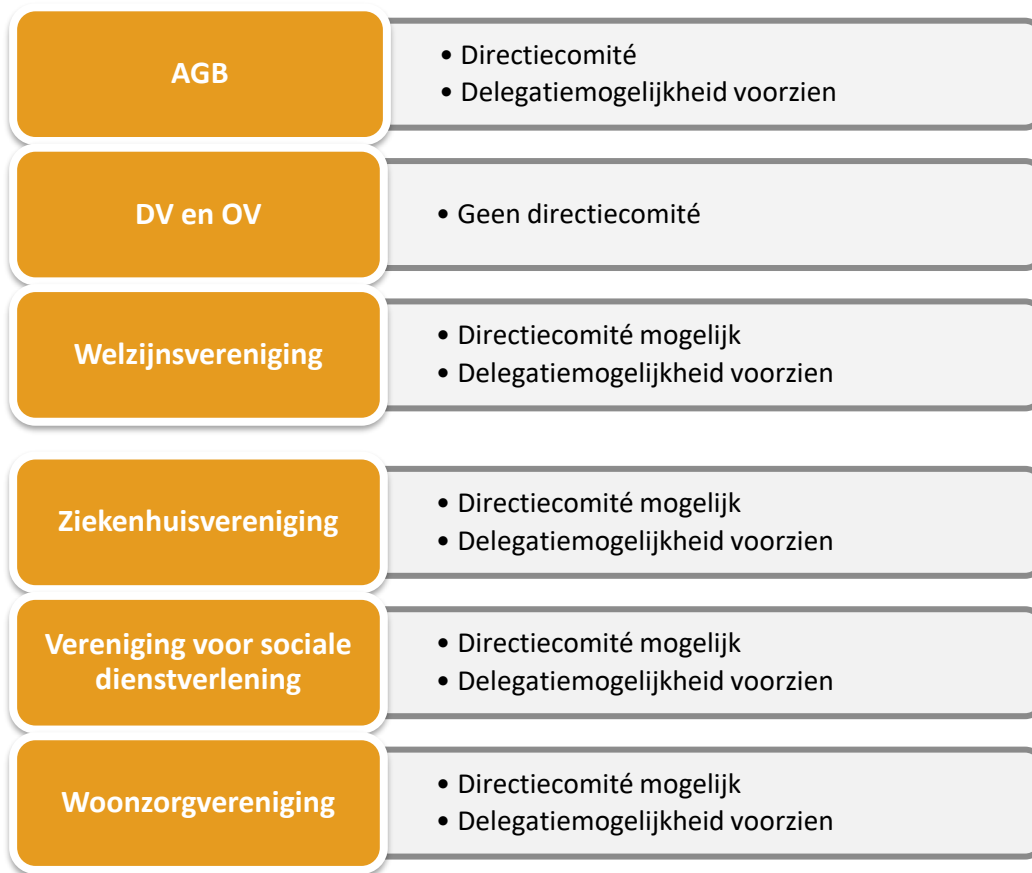
De raad van bestuur mag echter niet vervangen worden door de algemene vergadering of *vice versa*. In de algemene vergadering zetelt vaak een gemeenteraadslid. Op de gemeenteraad zal dit gemeenteraadslid de belangen van de vereniging verdedigen. Zij hebben bovendien vaak een rechtstreekse band met de burger. Samenwerking met de gemeenteraad blijft een belangrijk gegeven. De algemene vergadering blijft dus best een van de raad van bestuur te onderscheiden orgaan. De algemene vergadering draagt immers nog een finale verantwoordelijkheid inzake de jaarrekeningen, statuten, ... die niet mag genegeerd worden.

Idealiter bestaat voor de grote samenwerkingsverbanden daarom het bestuur uit een driedelige model, zonder integratie van de algemene vergadering waarbij:

- ❖ De **raad van bestuur** het orgaan is dat de band creëert met de gemeente (het schepencollege/vast bureau) en waar beslissingen genomen worden met een financiële impact.
- ❖ Het **directiecomité** (politiek orgaan van dagelijks bestuur) dat enerzijds de voorbereidingswerken uitvoert voor de raad van bestuur en anderzijds bevoegdheden heeft inzake minder cruciale beslissingen die toch het niveau van het management te boven gaan.
- ❖ Het **management** dat een duidelijk juridisch kader krijgt om *day to day* beslissingen te nemen, die afhankelijk van de omvang van de vereniging kunnen verschillen van organisatie tot organisatie.



Figuur 2 - Directiecomité en delegatiemogelijkheid



B. Aanbevelingen

Zowel uit de vergelijking van de huidige bestuursmodellen als vanuit de feedback die ontvangen werd vanuit het veld, blijkt dat de huidige regeling incoherent is en tot vele onduidelijkheden en rechtsonzekerheid leidt. Om die reden lijkt het ons aanbevolen om op dit punt tot een grotere harmonisatie te komen.

Uit de bevraging is bovendien gebleken dat de doelstellingen die met de afschaffing van het directiecomité voor bepaalde vormen van verzelfstandiging niet of nauwelijks werden bereikt. Aldus werd het orgaan verwijderd waar op praktische wijze overlegd kan worden tussen management en beleid. Dit werd bovendien niet consequent doorheen alle vormen doorgetrokken.

Om die reden zouden wij voorstellen:

- ❖ De (her)invoering van het directiecomité – als een beperkte afspiegeling vanuit de raad van bestuur – als orgaan van dagelijks bestuur voor alle vormen van gemeentelijke verzelfstandiging te heroverwegen.
- ❖ Minstens voor alle vormen van gemeentelijke verzelfstandiging op uniforme wijze uitdrukkelijk te bepalen/bevestigen dat de raad van bestuur (en het directiecomité) bepaalde bevoegdheden kunnen delegeren aan een of meer personeelsleden van het gemeentelijke agentschap (zonder evenwel het geheel van hun bevoegdheden aan dit personeel te kunnen overdragen).



Aanbeveling 4: Inrichting directiecomité

Aanbeveling 4

- We bevelen aan de Vlaamse decreetgever aan dat er kan worden overwogen om de *mogelijkheid* om een directiecomité in te richten (als een beperkte afspiegeling vanuit de raad van bestuur en als orgaan van dagelijks bestuur) (her) in te voeren in het DLB voor alle vormen van gemeentelijke verzelfstandiging. Deze aanbeveling valt samen te lezen met aanbeveling 1.

Aanbeveling 5: Delegatiemogelijkheden

Aanbeveling 5

- We bevelen aan de Vlaamse decreetgever aan om voor alle vormen van verzelfstandiging en samenwerking op uniforme wijze uitdrukkelijk te bepalen/bevestigen dat de raad van bestuur (en het directiecomité) bepaalde bevoegdheden kunnen delegeren aan een of meer personeelsleden van het agentschap of samenwerkingsverband (zonder evenwel het geheel van hun bevoegdheden aan dit personeel te kunnen overdragen).



2.4 GENDERVEREISTE

Met de inwerkingtreding van het DLB werd er een gendervereiste ingeschreven: maximaal 2/3 van de leden van de raad van bestuur van de verenigingen mag van hetzelfde geslacht zijn. Hoe ervaren de respondenten die maatregel op het werkterrein en bestaan er hierrond *best practices*? De meeste respondenten geven aan dit een belangrijke maatregel te vinden in het kader van gendergelijkheid. In de praktijk kwamen er in de gesprekken ook **geen fundamentele problemen** naar voor, met uitzondering van een aantal concrete situaties waar de “rekensom” niet klopte en er niet geldig beraadslaagd of gestemd kon worden. *Grosso modo* zijn er twee kanttekeningen die werden gemaakt door de respondenten. Ten eerste, maakt het voor heel wat respondenten de samenstelling van de “puzzel” van de raad van bestuur nog complexer. Ten tweede, merken sommige respondenten op dat het nastreven van gendergelijkheid via een gendervereiste ook bepaalde neveneffecten kan veroorzaken:

“Het was hoog tijd natuurlijk dat men een stuk naar gendergelijkheid zou streven, maar hoeft dat dan zo mathematisch te zijn? Als je heel toevallig 1 man of 1 vrouw te kort hebt, moet je soms heel gemotiveerde mensen weglaten om minder gemotiveerde mensen, minder bekwame of bevoegde mensen, daar te plaatsen. Ik denk dat men daar een ondergrens moet bouwen, maar daar geen absoluut getal op moet plakken.” (R49)

De analyse toont aan dat deze maatregel niet voor problemen zorgt op het veld en dat er geen vraag bestaat om dit aan te passen. Bijgevolg behandelen we dit element niet verder.

2.5 STEMVERHOUDINGEN EN VERDEELSLEUTELS

Hoe gaan de verzelfstandigde entiteiten en samenwerkingsverbanden in de praktijk om met de stemverhouding in hun organen en op welke criteria baseren zij de verdeelsleutel? Binnen de wettelijke regels hebben de verenigingen en hun partners ruimte om stemverhoudingen te regelen. De statuten moeten verder ook de deelgenoten en hun inbreng vermelden. De stemverhouding wordt gewoonlijk bepaald in verhouding tot de inbreng of houdt er minstens rekening mee. Volgens de opdrachtgever is het niet altijd duidelijk hoe de verdeelsleutel tussen stemmenaantal en inbreng best gehanteerd wordt. Daarom vraagt de opdrachtgever ook expliciet of het aangewezen is om dit decretaal verder uit te werken.³²

Binnen het brede spectrum van verenigingen en respondenten zien de onderzoekers dat er verschillende praktijken bestaan wat betreft de stemverhoudingen en de verdeelsleutels. Er zijn verenigingen waarbij er resoluut wordt gekozen voor de **1 stem per vennoot**. Heel wat verenigingen kiezen voor deze evenwichtige formule om “de goede vrede” te bewaren tussen de deelgenoten, maar ook om in het geval van de aanwezigheid van een grote partner de beslissingsmacht enigszins te kunnen verdelen:

“Het was wel belangrijk bij de opstart dat de stem van iedereen evenwaardig was. Er is een verleden van samenwerkingsverbanden waarbij de grootste partner 50% van de stemmen had en de rest de andere 50% en dat er feitelijk niets kon doorgaan zonder dat de grootste partners akkoord ging.” (R18)

³² Opdrachtgever: Vlaamse overheid, Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur, Agentschap Binnenlands Bestuur, Afdeling Lokale Samenwerking, Verzelfstandiging en Personeel - Bestek nr. 2020/LSVP/vereenvoudiging van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen voor lokale besturen/01.



Andere verenigingen baseren zich op **andere criteria** voor de verdeelsleutel. Zo kan er rekening worden gehouden met de inbreng, de grootte van de vennootgemeente, de ligging en/of de grootte van de gebouwen en de dienstverlening etc.

Eerder onderzoek toonde reeds aan dat (in het kader van privaatrechtelijke verzelfstandiging voor zorgtaken) de beslissingsmacht van publieke partners, die “rekening moet houden met” de inbreng, vaak miniem is t.o.v. hun private collega’s.³³ Private partners hebben daar bijna steeds een groot overgewicht in het aantal stemmen, en dus de beslissingsmacht. We bevroegden de respondenten of zij in deze optiek een meer precieze waardering van de inbreng als criterium voor de stemverhouding wensten, en of dit eventueel decretaal zou moeten geregeld worden. Zowel private als publieke actoren geven aan dat er geen wens bestaat om dit decretaal te laten verankeren, en verkiezen de lokale autonomie om die stemverhouding te bepalen.

*De analyse toont aan dat er **geen wens** bestaat op het veld om de bepaling van stemverhoudingen decretaal te verankeren. We werken daarom niet verder op dit aspect.*

2.6 BOEKHOUDING

2.6.1 Juridisch kader

Wat het financiële beleid en beheer van de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten betreft, verschillen de bepalingen in het DLB opnieuw naargelang het type.

Een **autonoom gemeentebedrijf** past de regels van de beleids- en beheerscyclus (hierna: BBC) toe, dit aangezien de gemeente de enige aandeelhouder is en de boekhouding moet aansluiten op die van de gemeente.

De **projectvereniging** voert de boekhouding overeenkomstig de wetgeving op de boekhouding op de ondernemingen en met naleving van de richtlijnen die de overheid uitvaardigt voor de boekhoudkundige verrichtingen (art. 411, eerste lid DLB). Een projectvereniging kan er echter ook voor kiezen om de regels van de BBC toe te passen. De jaarrekeningen van de projectvereniging moeten worden neergelegd bij de nationale bank van België (art. 411, tweede lid DLB).

Bij een **dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging** wordt de boekhouding gevoerd overeenkomstig de wetgeving op de boekhouding van de ondernemingen en met naleving van de richtlijnen die de overheid uitvaardigt m.b.t. de boekhoudkundige verrichtingen (art. 453 DLB). In de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen worden de jaarrekening vastgesteld door de algemene vergadering en nadien door de bestuurders binnen de dertig dagen neergelegd bij de Nationale Bank van België (art. 456 DLB).

De **welzijnsvereniging** past de bepalingen van de BBC zoals die geldt voor de gemeente en het OCMW toe behoudens enkele uitzonderingen (art. 489 DLB). De raad van bestuur stelt het meerjarenplan vast en legt dit ter goedkeuring voor aan de algemene vergadering (art. 490, §1 DLB). De jaarrekening van de vereniging wordt onderworpen aan de goedkeuring van de toezichhoudende overheid (art. 490 DLB). Er is hier dus geen neerlegging bij de Nationale Bank van België. De **autonome**

³³ Vos, D., Voets, J., De Rynck, F., Verschuere, B., Carlens, I., Vandendriessche, F., & Warnez, B. (2019). Bestuurskundig onderzoek naar de tendens tot verdere verzelfstandiging en samenwerking bij de uitvoering van de zorgtaken van de OCMW's en de mogelijkheid om vanuit de organieke regelgeving daarin te faciliteren met behoud van de regierol van het OCMW/de gemeente.



verzorgingsinstelling volgt de BBC niet gezien artikel 489 DLB er niet op van toepassing is (art. 500 DLB). De **ziekenhuisvereniging** voert een boekhouding zoals voorzien in het WVV. Zij heeft immers een structuur die is gebaseerd op de vzw. Het DLB bevat geen verduidelijking van de aard van de boekhouding. Voor de **vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening** alsook voor de **woonzorgvereniging of vennootschap** geldt hetzelfde principe waarbij wordt teruggegrepen naar het WVV.

2.6.2 Perceptie op het veld

Tijdens de interviews kwam het onderscheid in het kader van BBC-verplichtingen tussen, enerzijds, de OCMW-verenigingen en, anderzijds, het autonoom gemeentebedrijf, aan bod. Enkele respondenten gaven aan te denken dat een OCMW-vereniging geen meerjarenplan moet voorleggen aan de gemeenteraad of dat de gemeenteraad die in ieder geval niet moet goedkeuren, terwijl dat voor een autonoom gemeentebedrijf wel het geval is. Aangezien het OCMW en de gemeente vandaag de dag een *quasi* geïntegreerde werking hebben, rees de vraag waarom dit niet kan worden gelijkgetrokken:

“Wij hebben een retributiereglement voor het bovengronds parkeren, alles wat blauwe zone is want dat is gemeentelijk en het openbaar domein, en we hebben ook een retributiereglement voor alles wat ondergronds parkeren is, en dat is de bevoegdheid van het AGB. Ik heb die beide op de website moeten plaatsen want dat wordt van ons gevraagd, maar ik moest dat wel doorgeven via het digitaal lokaal aan het toezicht, maar niet voor het AGB, en dan dacht ik: vreemd. Dat zijn van die vereenvoudigingen waar ik denk: daar zijn we au fond niet veel mee. Voor mij maakt dat het moeilijk, ik ben dat gaan opzoeken, met de vraag hoe het komt dat ik voor het AGB niet de optie krijg van het retributiereglement in te dienen, en voor mij was dat eigenlijk meer werk dan normaal het geval zou zijn.” (R23)

De vraag werd gesteld hoe men dat de eerste keer ging mogen ervaren. Er werd aangegeven dat de jaarrekening moet worden goedgekeurd door de toezichthoudende overheid, maar het meerjarenplan en de aanpassing ervan niet – als meerwaarde daarvan werd de kennisgeving opgeworpen. De vraag werd gesteld waarom daar niet dezelfde redenering kan worden gevolgd als bij de jaarrekening, nl. loutere kennisgeving doen en indien er iets niet in orde is, kan het achteraf nog worden vernietigd.

2.6.3 Analyse en aanbevelingen

Uit hetgeen voorafgaat volgt dat er momenteel weinig consistentie bestaat tussen het al dan niet verplicht volgen van de BBC en/of de vennootschapsboekhoudregels. Een meer consistente regelgeving op dit vlak lijkt ons daarom aangewezen.

Voor het **autonoom gemeentebedrijf** kan o.i., gelet op nauwe individuele band met de gemeenten, worden voorzien in het behoud van de BBC-regels.

We zien echter niet in waarom het de **welzijnsvereniging** niet zou kunnen worden toegestaan om (optioneel) in plaats van de BBC de vennootschapsboekhoudregels toe te passen indien dit meer gepast wordt geacht (tenzij mogelijk dan voor een welzijnsvereniging die uitsluitend door 1 OCMW wordt opgericht, waarbij deze met een AGB kan worden vergeleken). In 2019 werd al in het DLB opgenomen dat de **op het privaatrecht geïnspireerde verenigingen** de BBC kunnen volgen 'uit vrije wil'; hierop is tot op heden geen enkele vereniging ingegaan.

Mede in het licht van de feitelijke praktijk, bevelen we aan dat alle verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten het gebruik van de boekhoudkundige regels van het WVV zou moeten worden toegestaan voor operationele doeleinden. In dat opzicht zouden de lokale verzelfstandigings-



en samenwerkingsentiteiten de keuze hebben (BBC of vennootschapsboekhouding), mits de verplichting dat zij de boekhouding 'op het einde van de rit' geaggregeerd kunnen vertalen naar de BBC.

Aanbeveling 6: Gebruik boekhoudkundige regels

Aanbeveling 6

- Aangezien de vrijheid om operationeel te werken met een boekhouding gebaseerd op het WVV reeds decretaal is voorzien t.a.v. het overgrote merendeel van de verzelfstandigings- en samenwerkingsverbanden, bevelen we de Vlaamse decreetgever aan om het gebruik van de boekhoudkundige regels van het WVV toe te staan aan alle verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten, mits deze entiteiten daarbij dan wel zelf voorzien in een vertaling van de bedrijfsboekhouding naar BBC-standaarden.

2.7 DUURTIJD

2.7.1 Juridisch kader

De duurtijd van **een projectvereniging** is 6 jaar. Deze periode is opeenvolgende keren verlengbaar met periodes van maximaal 6 jaar (art. 401 DLB).

Een **dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging** wordt opgericht voor een duur van maximaal 18 jaar (art. 422 DLB). Een vervroegde uittreding was tot voor kort niet mogelijk (art. 422 DLB).³⁴ Vanaf 14 augustus 2021 zijn de bepalingen van het wijzigingsdecreet in werking getreden. Voortaan bepaalt artikel 422, eerste lid van het decreet over het lokaal bestuur dat "tijdens de duur die bij de oprichting van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging vastgesteld is en die, onder voorbehoud van artikel 424, niet meer mag bedragen dan achttien jaar, een beslissing tot uittreding van een deelnemer alleen mogelijk is als drie vierde van het aantal deelnemende gemeenten vóór de algemene vergadering waarop over de uittreding wordt beslist, daarmee instemt. Voor die beslissing is een drievierdemeerderheid van het aantal stemmen vereist van het geheel van de geldig uitgebrachte stemmen en van de geldig uitgebrachte stemmen van de vertegenwoordigde gemeenten. De deelnemer die uittreedt, vergoedt de schade die zijn uittreding berokkent aan de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging en aan de andere deelnemers."

Een **welzijnsvereniging** wordt telkens opgericht voor maximaal dertig jaar (art. 492 DLB). Bij een **ziekenhuisvereniging** is er eveneens een verlengbare duur van dertig jaar (art. 503 DLB). De **vereniging of vennootschap voor sociale dienstverlening** kan voor onbepaalde duur worden opgericht; het DLB spreekt niet over een duurtijd. Ook voor de **woonzorgvereniging of de woonzorgvennootschap** is er geen beperkte duurtijd voorzien.

³⁴ Grondwettelijk Hof, nr. 36/2014, 27 februari 2014, met noot, in: TGen. 2014/6, 167-168.



2.7.2 Perceptie op het veld

Een respondent werpt de beperkte termijn van een OCMW-vereniging op als 'mankement' waardoor er moeilijk een lening kan worden verkregen bij het doen van zware investeringen:

"Als je zware investeringen wilt doen, ben je afhankelijk van de bank, maar soms is dat niet verenigbaar met je statuten. En over de statutenwijziging die je moet doen, en dus naar het toezicht moet gaan, dat zorgt nog eens voor een extra effort. Het aanzetten van heel die machinerie al." (R39)

T.a.v. de duurtijd van de projectvereniging, merkt een respondent op dat het niet weet waarom het ABB er de interpretatie aan geeft dat een project per definitie is afgebakend in de tijd, bv. een intergemeentelijk zwembad. De respondent vindt niet dat er dan een zwaardere vorm moet worden aangenomen:

"Waarom zou een projectvereniging niet meerdere malen zes jaar kunnen bestaan? Het grootste gevaar is daar dat ze dat decretaal zullen inschrijven dat dat maar zes jaar mag bestaan. Het ABB gaat daar verder dan wat decretaal geregeld is, en ik zeg altijd tegen besturen dat ze die brief van het ABB gewoon aan de kant moeten leggen, omdat het ABB hen juridisch ook niet kan tegenhouden." (R42)

Ook een projectvereniging zelf werpt die tijdelijkheid op:

"Het is positief dat eens het verhaal is gestart, dat je ook niet voor die periode uit dat verhaal kan stappen. Dit is ook echt een sterkte. Het woord project is natuurlijk altijd iets tijdelijk, maar het thema 'arbeidsmarkt' en 'arbeidsmarktbeleid' niet. Ik weet niet hoe we daar met onze regio gaan mee omgaan, maar dat is iets voor de toekomst." (R18)

Nog een andere respondent begrijpt die houding eveneens niet:

"Ja, wat voor bullshit is dat dan? Dat is niet gedragen door wat de minister zegt of de regering, maar er blijven mensen dat zeggen omdat dat letterlijk zo staat in een tekst." (R41)

Een andere respondent geeft aan dat de termijn van zes jaar net wordt gezien als een kans om te kunnen her-evalueren, om gemeenten te laten uittreden, extra gemeenten te betrekken:

"Dus dat lijkt me wel een goede termijn, ook omdat dat min of meer samenvalt met de beleidsperiodes van de gemeenten." (R12)

2.7.3 Analyse en aanbevelingen

De huidige regelingen inzake de duurtijd zijn **weinig consequent**. Uiteenlopende duurtijden en uittredingsregelingen maken het zowel voor beleidsmakers, deelgenoten als partners moeilijk beheersbaar. Voor die verschillende benaderingen lijkt er ook geen objectieve en redelijke verantwoording voor te liggen.

Om die reden adviseren we om de duurtijd van de verschillende gemeentelijke samenwerkingsentiteiten **gelijk te schakelen**. Een goed evenwicht zou daarbij bijvoorbeeld gevonden kunnen worden in een regeling zoals die intussen – na vele wijzigingen en overwegingen – werd vastgesteld voor de opdrachthoudende en dienstverlenende vereniging, bestaande uit:

- ❖ Een maximale duurtijd van 18 jaar (drie beleidsperiodes van zes jaar)

////////////////////////////////////

- ❖ Die verlengbaar is
- ❖ Waarbinnen onder bepaalde strikte voorwaarden (3/4-meerderheid en vergoeden van de veroorzaakte schade) ook voortijdige uittreding alsnog mogelijk is.

Let wel, ten aanzien van de projectvereniging dienen de deelnemende gemeenten de gevolgen van het opteren voor een termijn die zes jaar overschrijdt t.a.v. het personeelsaspect in aanmerking te nemen en deze weloverwogen te benaderen.

Aanbeveling 7: Duurtijd verenigingen

Aanbeveling 7

- We bevelen aan de Vlaamse decreetgever aan om verder te bestuderen in hoeverre de maximale duurtijd van alle samenwerkingsverbanden op eenzelfde termijn kan gezet worden (bv. 18 jaar). Specifiek bevelen we ook aan om de projectvereniging verlengbaar te houden zolang de betrokken besturen daar meerwaarde in zien.



3 Democratische terugkoppeling en -controle

3.1 INLEIDING

Lokale besturen doen steeds meer beroep op verzelfstandiging en samenwerking om publieke diensten te verlenen. Vanuit een New Public Management (NPM) perspectief vormen deze semiautonome hybride organisaties een rationeel antwoord op budgettaire druk.³⁵ Vergeleken met het traditioneel bureaucratisch model beschikken deze verenigingen vaak over o.a. meer juridische en bestuurlijke autonomie, worden ze over het algemeen minder beperkt door wetten en regels die het gebruik van publieke middelen reguleren en zijn ze doorgaans in staat om flexibelere personeelsmanagementpartijen toe te passen.³⁶ Deze kenmerken zorgen ervoor dat deze verenigingen, die zich op *arm's length* van het kernbestuur bevinden, de dienstverlening potentieel efficiënter, effectiever en kwaliteitsvoller kunnen verlenen ten opzichte van kernadministraties. Hoewel het empirisch bewijs rond deze effecten niet eenduidig is³⁷, hebben lokale besturen hun keuzes voor deze dienstverleningsvormen gemotiveerd op basis van o.a. budgettaire drukte en economische efficiëntie drijfveren.³⁸

Het op afstand plaatsen van dienstverlening heeft echter ook nog andere mogelijke gevolgen dan de hierboven beoogde effecten (die doorgaans vallen onder '**de optimistische benadering**'). Onderzoek (gebaseerd op o.a. *principal agent theory*) heeft aangetoond dat deze keuzes (naast o.a. potentiële veranderingen in prijs en toegankelijkheid³⁹, ook complexere controle- en verantwoordingsmechanismen kunnen veroorzaken.⁴⁰ Kiezen voor verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen zorgt er namelijk voor dat de uitvoering van dienstverlening in heel wat gevallen verder van het kernbestuur (zijnde de gemeente) komt te staan. Het op afstand plaatsen van publieke taken door middel van het kiezen voor de DLB-vormen (maar dat geldt ook voor uitbesteding aan de markt e.d.), doorbreekt bijgevolg de hiërarchie tussen de politiek verantwoordelijke en de uitvoerende instantie.

Vanuit deze '**pessimistische benadering**' heeft onderzoek aangetoond dat het op afstand plaatsen kan zorgen voor lagere transparantie en een achteruitgang van de traditionele verantwoordingsmechanismen door o.a. complexere eigenaarsstructuren, of een gebrek aan interesse en/of expertise in het opvolgen van deze verenigingen vanuit het politieke niveau en/of de gemeentelijke administratie.⁴¹ Zodoende is er dus nood aan aanvullende instrumenten om verantwoording te faciliteren. Democratische verantwoording kan immers enkel plaatsvinden als diegene waaraan verantwoording wordt afgelegd, over voldoende informatie beschikt om een oordeel

³⁵ Andrews, R., Ferry, L., Skelcher, C., & Wegerowski, P. (2020). Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies. *Public Administration Review*, 80(3), 482-493; Ferry, L., Andrews, R., Skelcher, C., & Wegerowski, P. (2018). New development: Corporatization of local authorities in England in the wake of austerity 2010-2016. *Public Money & Management*, 38(6), 477-480.

³⁶ Van Genugten, M., Van Thiel, S., & Voorn, B. (2020). Local governments and their arm's length bodies. *Local Government Studies*, 46(1), 1-21; Verschuere, B., & Verhoest, K. (2013). *Verzelfstandiging van publieke diensten*. In A. Honddeghem, W. Van Dooren, F. De Rynck, B. Verschuere, & S. Op de Beeck (Eds.), *Handboek bestuurskunde: organisatie en werking van het openbaar bestuur* (pp. 233-258). Brugge: Vanden Broele.

³⁷ Bel, G., Fageda, X., & Warner, M. (2010). Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3), 553-577; Bel, G., & Warner, M. (2015). *Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence*. *Public Administration*, 93(1), 52-67; Voorn, B., van Genugten, M. L., & van Thiel, S. (2017). *The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review*. *Local Government Studies*, 43(5), 820-841.

³⁸ Bel, G., & Fageda, X. (2017). *What have we learned from the last three decades of empirical studies on factors driving local privatisation?* *Local Government Studies*, 1-9; Bel, G., & Warner, M. (2016). *Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis*. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91-115; Vos, D., & Voets, J. (2021). *Explaining municipalities' (alternative) service delivery modes over time. The importance of coercive pressures*. *Local Government Studies*, 1-22.

³⁹ Stolt, R., Blomqvist, P., & Winblad, U. (2011). Privatization of social services: quality differences in Swedish elderly care. *Soc Sci Med*, 72(4), 560-567.

⁴⁰ Milward, H. B., & Provan, K. G. (2000). *Governing the Hollow State*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359-380.

⁴¹ Bergh, A., Erlingsson, G., Gustafsson, A., & Wittberg, E. (2019). *Municipally Owned Enterprises as Danger Zones for Corruption? How Politicians Having Feet in Two Camps May Undermine Conditions for Accountability*. *Public Integrity*, 21(3), 320-352; Bergh, A., Erlingsson, G. Ó., & Wittberg, E. (2021). *What happens when municipalities run corporations? Empirical evidence from 290 Swedish municipalities*. *Local Government Studies*, 1-24; Grossi, G., & Thomasson, A. (2015). *Bridging the accountability gap in hybrid organizations: The case of Malmö-Copenhagen Port*. *International Review of Administrative Sciences*, 81(3), 604; Torsteinsen, H., & Bjørnå, H. (2012). *Agencies and transparency in Norwegian local government*. *SCANDINAVIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION*, 16(1), 5-25.



te kunnen vormen. Transparantie is bovendien essentieel om tot geïnformeerde debatten en een brede publieke betrokkenheid te komen.⁴²

De verklaring voor de lagere transparantie en de achteruitgang van de traditionele verantwoordingsmechanismen wordt vaak gezocht in de combinatie van (1) het wegvloeien van bevoegdheden en macht naar de verenigingen waardoor de ‘verantwoordelijkheid, verantwoordingsplicht en bevoegdheid voor publiek optreden’ van gemeenteraden beperkt wordt en (2) de indruk dat gemeenteraadsleden vaak over onvoldoende specialistische kennis beschikken en bijgevolg moeite hebben met het controleren van deze specialistische verenigingen. Zo kan het zijn dat zij niet altijd over voldoende interesse, tijd of capaciteit beschikken om de (gedetailleerde) informatie die voortkomt uit deze verenigingen te analyseren en te interpreteren.⁴³ Gemeenteraadsleden worden, inderdaad, de afgelopen jaren niet enkel geconfronteerd met een sterker geprofessionaliseerd ambtelijk apparaat en een invloedrijke uitvoerende macht (college van burgemeesters en schepenen), maar ook met uitdagingen gerelateerd aan de zogenaamde ‘netwerksamenleving’.⁴⁴ Verschillende binnenlandse (o.a. SBOV) en internationale onderzoeken toonden in dit opzicht reeds aan dat er in de praktijk heel wat uitdagingen bestaan rond de verslaggeving van deze verenigingen naar de gemeenteraden toe.⁴⁵ Wanneer die gemeenteraad (potentieel) aan invloed verliest, kan dit leiden tot een (gevoel van) democratisch deficit.⁴⁶ Hoewel democratische terugkoppeling- en controle een breed fenomeen is, focussen we in dit rapport in de eerste plaats op de informatie-uitwisseling tussen de verenigingen en de gemeenteraad. Andere elementen omtrent democratische terugkoppeling- en controle kunnen ook teruggevonden worden in o.a. het onderdeel rond governance.

3.2 VLAANDEREN

Het aspect van democratische terugkoppeling en -controle is in Vlaanderen, in analogie met elders, een breed bediscussieerd onderwerp. Zo was de Vlaamse decreetgever zich in de **jaren 2000-2001** reeds bewust van de uitdaging m.b.t. de informatie-uitwisseling: enerzijds moesten de gemeenteraadsleden van de deelnemende gemeenten voldoende op de hoogte gehouden worden van het reilen en zeilen van de vereniging; anderzijds moeten de gemeenten hun wil tot uiting kunnen brengen in de organen van de vereniging. Zo wordt in de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van **DIS** gehoopt dat het vaak voorkomende verwijt van gebrek aan democratisch gehalte van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ontkracht wordt door een nauwere band met de gemeenten tot stand te brengen. De gemeenten moeten dan wel zelf de kans grijpen om hun betrokkenheid bij de werking van de vereniging te verdiepen en hun inspraak via de algemene vergadering te gronden op een gedegen inzicht in de noden en wensen van hun beleid.⁴⁷ Deze **informatieplicht** werd in de Omzendbrief bij het DIS omschreven als een essentiële vereiste die de band tussen de vereniging en haar deelnemers versterkt.⁴⁸

⁴² Torsteinsen, H., & Bjørnå, H. (2012). Agencies and transparency in Norwegian local government. *SCANDINAVIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION*, 16(1), 5-25; Van Garsse, S., & Verhoest, K. (2016). (Samen) doen of laten doen? Over inbesteden, uitbesteden, samenwerken of afstoten. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 2016(4), 97-110; Zeemering, E. S. (2012). The Problem of Democratic Anchorage for Interlocal Agreements. *American Review Of Public Administration*, 42(1), 87-103.

⁴³ Van Genugten, M., Van Thiel, S., & Voorn, B. (2020). Local governments and their arm's length bodies. *Local Government Studies*, 46(1), 1-21.

⁴⁴ Verhelst, T., Peters, K., & de Ceuninck, K. (2019). De raad in beraad: Een vergelijking en evaluatie van de formele hervormingen ter versterking van de gemeenteraad in Vlaanderen en Nederland. *Bestuurswetenschappen*, 73(3), 31-48.

⁴⁵ Vanschoenwinkel, J., Hondeghem, A., & Verdru, L. (2020). Governance van bovenlokaal sociaal beleid: implicaties voor ambtelijke capaciteit; Verhoest, K., & De Meu, R. (2008). SBOV : B-project bestuurskundige en juridische evaluatie decreet intergemeentelijke samenwerking: deelrapport bestuurskundig luik praktische beleving en evaluatie van de krachtlijnen van het decreet: Leuven : Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen.

⁴⁶ Girth, A. M. (2012). A Closer Look at Contract Accountability: Exploring the Determinants of Sanctions for Unsatisfactory Contract Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 317-348; Milward, H. B., & Provan, K. G. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359-380; Torsteinsen, H., & Bjørnå, H. (2012). Agencies and transparency in Norwegian local government. *SCANDINAVIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION*, 16(1), 5-25; Van Genugten, M., Van Thiel, S., & Voorn, B. (2020). Local governments and their arm's length bodies. *Local Government Studies*, 46(1), 1-21.

⁴⁷ Parl. St., Vlaams Parl., Stuk 565, (2000-2001) - Nr. 10, 59.

⁴⁸ Omzendbrief BA 2002/01 van 11 januari 2002, 22.



In het **Gemeentedecreet van 2005** werden er tevens ook een aantal maatregelen genomen ter versterking van de beleidsbepalende rol van de gemeenteraad en het verbeteren van haar controle-instrumenten, m.b.t. o.a. agendering, inzage, afschrift, toelichting, bezoek, interpellaties en externe audit. Onder minister-president **Bourgeois** voorzag de Vlaamse Regering, gezien de toegenomen proliferatie aan verenigingen (en de ervaren moeilijkheden wat betreft controle en transparantie), een aantal wijzigingen, zoals een betere vertegenwoordiging van gemeenteraadsleden in de raad van bestuur van AGB's en een verplichte bespreking van het beleid van IGS'en en vormen van gemeentelijke verzelfstandiging in een bijzondere gemeenteraadscommissie.⁴⁹ De verplichting van deze commissie werd door sommigen echter kritisch onthaald. Zo vroeg de VVSG zich af waarom de herwaardering van de gemeenteraad moest worden bereikt door raadsleden met informatie en vergaderingen te overladen, terwijl ze niet altijd de mogelijkheid hebben om die informatie te verwerken. De belangenvereniging zag bijvoorbeeld meer heil in een beter statuut en een betere ondersteuning van raadsleden, vooraleer nog meer informatieverplichtingen op te leggen. Bovendien vond de vereniging het niet consequent om die commissie te verplichten voor de opvolging van de intergemeentelijke samenwerking, maar het dan weer niet te doen binnen andere beleidsdomeinen.

Met het **DLB** werd deze verplichting tot het inrichten van een bijzondere gemeenteraadscommissie geschrapt. Ondanks de verplichting, bleek de informatiedoorstroming en de terugkoppeling in bepaalde gemeenten gebrekkig of niet aanwezig te zijn.⁵⁰ Verder, artikel 389, tweede lid DLB bepaalt dat of de gemeenteraad of de gemeenteraadscommissie waakt over de afstemming van het beleid van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op het gemeentelijk beleid. Deze bepaling geldt voor alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.⁵¹ Verwant hiermee is de bepaling dat een lid van de raad van bestuur of een door de raad van bestuur hiertoe gemandateerde van dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen minstens **tweemaal per jaar** aan de gemeenteraad verslag en toelichting moet verstrekken bij het beleid (art. 441 DLB).

Verder dragen ook **andere actoren** (o.a. VVSG, ABB en Audit Vlaanderen) bij tot het waarborgen van de democratische terugkoppeling en – controle. Terwijl VVSG o.a. vormingen aanbiedt voor (nieuwe) gemeenteraadsleden, ondersteunt ABB lokale besturen m.b.t. juridische en bestuurskundige expertise. Ook Audit Vlaanderen is recentelijk meer beginnen inzetten op het aspect van terugkoppeling door de organisatie van specifieke organisatie-audits en thema-audits. De combinatie van deze informatie-uitwisseling en sensibilisering zou ook moeten zorgen dat gemeenteraden meer handvaten hebben om democratische terugkoppeling en -controle te waarborgen en gemeenteraadsleden over voldoende technische en intellectuele competenties kunnen beschikken om overeind te blijven in de complexe bestuursomgeving van vandaag. Bovendien bestaat er al enkele jaren discussie over het **statuut van gemeenteraadsleden**: zo ontvangen raadsleden geen wedde, maar krijgen ze presentiegeld voor hun aanwezigheid op vergadering en kunnen ze per maand beroep doen op maximaal 1 dag politiek verlof (met uitzondering van gemeenteraadsvoorzitters).⁵² De vraag hierbij is of deze maatregelen omtrent het statuut van gemeenteraadsleden voldoende zijn om hen actief hun controlefunctie te laten opnemen. Zo pleit o.a. VVSG voor een beter statuut (zowel in verloning als verantwoordelijkheden) van de gemeenteraadsleden.⁵³

De opdrachtgever, geïnspireerd op het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024, vraagt dan ook expliciet dat er aandacht wordt geschonken aan de democratische aansturing en verantwoording m.b.t. de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen. We focussen eerst op het juridisch kader en aansluitend op hoe de respondenten het op afstand plaatsen van taken en diens effecten ervaren. Daarna gaan we

⁴⁹ Verhelst, T., Peters, K., & de Ceuninck, K. (2019). *De raad in beraad: Een vergelijking en evaluatie van de formele hervormingen ter versterking van de gemeenteraad in Vlaanderen en Nederland. Bestuurswetenschappen*, 73(3), 31-48.

⁵⁰ Verhelst, T., Peters, K., & de Ceuninck, K. (2019). *De raad in beraad: Een vergelijking en evaluatie van de formele hervormingen ter versterking van de gemeenteraad in Vlaanderen en Nederland. Bestuurswetenschappen*, 73(3), 31-48.

⁵¹ Deze bepaling geldt dus niet voor de projectvereniging.

⁵² <https://werk.belgie.be/nl/themes/feestdagen-en-verloven/politiek-verlof>.

⁵³ <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1364779/verslag/1366565>.



in op welke wijze ze de democratische terugkoppeling en -controle organiseren en welke decretale en andere waarborgen deze terugkoppeling en -controle (helpen) verzekeren. We sluiten af met onze aanbevelingen.

3.3 JURIDISCH KADER

Bij de totstandkoming van het DIS werd er reeds van uitgegaan dat enerzijds een zo groot mogelijke betrokkenheid van alle aangesloten gemeenten, anderzijds een redelijke begrenzing van het aantal mandaten, maatgevend zijn bij de beslissingen dienaangaande.⁵⁴ Verder stelde de memorie van toelichting bij hetzelfde artikel dat een sterke voorkeur diende uit te gaan naar een gemeentelijke vertegenwoordiging door de leden van het college van burgemeester en schepenen. De rechtstreekse betrokkenheid van de gemeentebesturen zou hierdoor beklemtoond worden. Het was inderdaad een veel gehoorde klacht vanuit nogal wat verenigingen dat de betrokkenheid van de gemeenten meestal niet erg groot is als de deelnemende gemeente in de raad van bestuur vertegenwoordigd wordt door een 'gewoon' gemeenteraadslid.

In het **extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm** handelen de vertegenwoordigers van de gemeente in de algemene vergadering handelen overeenkomstig de instructies van de gemeenteraad (art. 246, §2 DLB).

De raad van bestuur van de **projectvereniging** stelt de jaarrekeningen vast en legt ze, samen met een activiteitenverslag en het verslag van de accountant, voor aan de deelnemers die hun goedkeuring verlenen overeenkomstig de procedure bepaald in de statuten (art. 404, §5 DLB). Artikel 404, § 6 DLB bepaalt dat elke projectvereniging rapporteert aan de Vlaamse regering over haar werking. De Vlaamse Regering bepaalt de inhoud, de periodiciteit en de wijze van rapportering. De rapportering heeft niet tot gevolg dat een termijn om toezicht uit te oefenen als vermeld in hoofdstuk 4 van deze titel een aanvang neemt. Meer bepalingen m.b.t. informatie-uitwisseling door de projectvereniging bevat het DLB niet.

Voor de **dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging** geldt dat een lid van de raad van bestuur of een door de raad van bestuur hiertoe gemandateerde minstens tweemaal per jaar, tijdens een openbare vergadering van de gemeenteraad van elk van de deelnemende gemeenten, verslag uitbrengt over de uitoefening van de bevoegdheden en taken van de raad, en verstrekt toelichting bij het beleid van de vereniging.

De OCMW's zijn in de organen van een **welzijnsvereniging** vertegenwoordigd door leden van de OCMW-raad (art. 484, §1 DLB). In de statuten van de welzijnsvereniging moet er bepaald worden op welke wijze de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn op de op de hoogte worden gebracht van de notulen van de vergaderingen van de raad van bestuur en het orgaan van dagelijks bestuur en alle documenten waarnaar verwezen wordt in de notulen (art. 477, 13° DLB). Onmiddellijk na elke vergadering van de algemene vergadering en van de Raad van bestuur bezorgt de welzijnsvereniging de besluitenlijst met beknopte omschrijving van de daarin geregelde aangelegenheden aan de voorzitter van het vast bureau. Ook de beleidsrapporten worden onmiddellijk na de behandeling ervan op de algemene vergadering aan de voorzitter van het vast bureau bezorgd (art. 485 DLB). Dit geldt ook voor de **autonome verzorgingsinstelling**.

In een **ziekenhuisvereniging** kunnen de OCMW's vertegenwoordigd worden door OCMW-raadsleden en door derden-deskundigen (voor maximaal een derde). Het bevoegde orgaan van het OCMW bepaalt op welke wijze het OCMW op de hoogte gebracht wordt van de agenda van de beheersorganen van

⁵⁴ Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 565 (2000-2001) – Nr. 1, 19.



de vereniging. Het bepaalt ook op welke wijze de beslissingen van de vereniging worden besproken in het bevoegde orgaan van het OCMW (art. 506 DLB). Deze bepalingen gelden ook voor de **vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening** (art. 511, §1 DLB). Bovendien bepaalt het DLB dat het OCMW in de organen van de vereniging alleen vertegenwoordigd kan zijn door leden van de raad voor maatschappelijk welzijn, die handelen volgens de instructies van deze raad door wie ze zijn aangewezen, en door deskundigen. Het aandeel van de deskundigen maximaal een derde kan zijn (art. 511, §2 DLB). Ook op de **woonzorgvereniging of woonzorgvennootschap** zijn deze laatste bepalingen van toepassing (art. 515 DLB).

3.4 PERCEPTIE OP HET VELD: EFFECTEN VAN HET OP AFSTAND PLAATSEN

Hoe ervaren de respondenten het op afstand plaatsen van taken en diens effecten? Onder de respondenten bestaan er **twee grote posities**.

De eerste grote groep respondenten geeft aan dat (de toename in) verzelfstandigingen en samenwerkingen ervoor zorgt dat het gemeentelijke niveau (met name de gemeenteraad en het college van burgemeesters en schepenen) **minder controle** heeft en/of **terugkoppeling** ervaart. Onder sommige respondenten bestaat er zelfs een cynisch gevoel wat betreft hun impact om dergelijke verenigingen. Dit gevoel lijkt vooral te overheersen wanneer respondenten spreken over verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen die reeds lang bestaan en een eigen uitgebreide geprofessionaliseerde werking hebben uitgewerkt:

“Dus ik voel vaak eerder een frustratie en een gelatenheid, dat men precies ook niet meer verwacht om een impact te hebben. Het is een beetje ondergaan. Ik heb niet het gevoel dat zij voelen dat ze in de cockpit zitten.” (R52)

“Onze invloed in gas en elektriciteit is nihil, je moet niet zeggen dat daar een vertegenwoordiging is van gemeenten, terwijl dat in feite pro forma wel het geval is. Het wordt ook allemaal complexer en technischer, ook steeds vervat in grotere structuren.” (R49)

De kleinere tweede groep respondenten geeft aan dat verzelfstandigen en samenwerken net gezorgd heeft voor een **(meer) kritische benadering** op de oprichting en werkingen van de verenigingen vanuit de gemeenteraad en het college van burgemeesters en schepenen. Verschillende respondenten geven aan dat het op afstand plaatsen van taken ervoor gezorgd heeft dat er meer debat ontstaat dan vroeger toen de dienstverlening nog rechtstreeks door de gemeente of het OCMW werd uitgevoerd:

“Wij krijgen meer vragen dan vroeger toen het allemaal in dezelfde pot zat. Je wordt veel meer gevraagd naar je werking. Dat is wat ik vaststel. Ik heb het gevoel dat als je het op een afstand zit, dat je dan meer kritischer wordt bekeken. En we worden er beiden beter van, de twee kanten.” (R21)

“Ik heb tot nu toe wel het gevoel dat er debat rond is, in die zin dat er vragen worden gesteld over de inhoud van dat meerjarenplan. Dat men het toch niet helemaal loslaat, in de zin van: het is toch al beslist geweest in de RVB, dus we moeten ons als gemeenteraad hierover niet buigen. We weten natuurlijk niet of het zo zal blijven, maar mijn ervaring tot nu toe is toch dat die controlefunctie wordt opgenomen.” (R25)



3.5 WAARBORGEN EN PRAKTIJKEN: DEMOCRATISCHE TERUGKOPPELING EN -CONTROLE

Logischerwijze is de perceptie (van de effecten) van het op afstand plaatsen ook gelieerd aan de wijze waarop lokale besturen de democratische terugkoppeling en -controle organiseren, en welke decretale - en andere waarborgen daar worden aangewend. De onderzoekers merken dat, ondanks de decretale verplichting tot terugkoppeling, dat in heel wat gemeenten die terugkoppeling (niet afdoende) wordt georganiseerd en/of er een geringe discussie- of debatcultuur bestaat rond de inhoud van de terugkoppeling.

De analyse onderscheidt **3 types** van lokale besturen m.b.t. de kwaliteit van de democratische terugkoppeling en -controle.

Het **eerste type**, voornamelijk bestaande uit grotere lokale besturen, die vaak een langere traditie kennen met de organisatie van systematische terugkoppelmomenten (o.a. via commissies) en een sterkere gemeenteraad hebben, waar de democratische terugkoppeling en -controle conform het DLB wordt georganiseerd, en er debat wordt gevoerd rond jaarrekeningen en meerjarenplannen, en meer inhoudelijke concrete zaken:

“We zijn met elk beleidsplan naar de gemeenteraad geweest en er is daar telkens een gezond inhoudelijk debat over gevoerd in de gemeenteraadscommissie. Ik zie dat ook als een manier om draagvlak te creëren, bij de verschillende vertegenwoordigers, die om de zoveel tijd toch je samenwerking moeten evalueren en goedkeuren. Je kan ze dus beter goed meenemen in het verhaal van je beleidsplannen.” (R27)

Het **tweede (meest voorkomende) type** bestaat uit lokale besturen die democratische terugkoppeling en -controle voorzien conform het DLB, maar waar de gemeenteraad haar controlefunctie weinig of niet opneemt. Respondenten geven aan dat het vaak louter om een formaliteit gaat, en verwijzen naar o.a. de complexiteit en techniciteit van sommige beleidsmateries om te verklaren waarom de gemeenteraad haar controlefunctie niet ten volle opneemt.:

“Men spreekt altijd over de democratische controle op de intercommunales, maar eigenlijk is dat een klucht. Die terugkoppeling gebeurt formeel ja, maar er is 0,0% controle. De gemeenteraad heeft niet de capaciteit om die complexe en technische verslagen na te lezen, laat staan daar vragen over te stellen ... In de feiten merk je dat er veel te weinig vragen over worden gesteld.” (R9)

Het **derde (minst voorkomende) type** bestaat uit lokale besturen waar de democratische terugkoppeling en -controle niet gebeurt en er ook geen debatcultuur bestaat rond de werking van verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen waarin het lokaal bestuur vennoot is:

“Je hebt die decretale verplichting tot terugkoppeling naar de gemeenteraad. Ik heb moeten vaststellen dat dat in onze gemeente gewoon niet gebeurde, men heeft dat nooit gedaan. Er zijn nog zo’n stukken in het decreet waarvan ik van vaststel dat die gewoon worden genegeerd. Redelijk hallucinant. Ik vind het ook straf dat niemand daar naar vraagt in de raad, dat het niet gebeurt. Dat duidt ook wel een problematiek aan. Dat vanuit het college die reflex niet bestaat om daar spontaan over terug te koppelen.” (R52)

“Voor de dienstverlenende vereniging en opdrachthoudende vereniging wordt die terugkoppeling opgelegd, 2x per jaar. Maar de toepassing is dan weer wat anders. Want regeltjes is één, maar de toepassing van de regels is nog een ander paar mouwen.” (R45)

////////////////////////////////////

Volgens de onderzoekers bestaan er decretaal gezien voldoende mogelijkheden voor de gemeenteraad om controle uit te oefenen, maar (1) die decretale verplichting wordt ofwel niet uitgevoerd in de praktijk en/of (2) het ontbreekt gemeenteraadsleden vaak om met volledige kennis van zaken het beleid van verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen op te volgen. De analyse wijst uit dat het eerder gaat om de combinatie van (1) een niet bestaande discussie- of debatcultuur binnen het lokaal bestuur en/of (2) een mismatch tussen de complexiteit en techniciteit van sommige beleidsdomeinen en de capaciteit van de gemeenteraad.

Het is opmerkelijk te noemen dat de hier beschreven resultaten grotendeels overeenkomen met reeds gevoerd onderzoek naar het DIS.⁵⁵ In dat onderzoek werd er vastgesteld dat de democratische terugkoppeling naar de deelnemende lokale besturen bij alle rechtsvormen voor problemen zorgde. De centrale idee in deze studie was dat het DIS voor wat betreft de uitoefening van democratische controle weliswaar voldoende instrumenten omvat, maar dat het gebruik ervan door de gemeenteraad en andere partijen niet voldoende actief gebeurde. Een betere activering van de bestaande instrumenten lijkt dus nodig, alsook een sensibilisering van de gemeenteraad van haar rol als mandaterend orgaan.

*Het op afstand plaatsen van taken kan een potentieel effect hebben op de democratische terugkoppeling en -controle van deze verenigingen. De analyse toont aan dat er **op verschillende manieren wordt omgegaan** met die realiteit, en werpt verschillende vraagstukken op. Voor alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden geldt dat de gemeenteraad of de gemeenteraadscommissie waakt over de afstemming van het beleid van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op het gemeentelijk beleid. De decreetgever was er zich bij de totstandkoming van het DIS al bewust van de gebrekkige informatiedoorstroming en voerde de verplichte verslaggeving aan de gemeenteraad in, iets wat werd hernomen in het DLB (cf. art. 441 DLB). Ook merkte de decreetgever destijds al op dat vele besturen een al te grote onverschilligheid aan de dag leggen ten opzichte van het intercommunale beleid waar zij rechtstreeks bij betrokken zijn.*

*Ook al bestaan er **heel wat decretale waarborgen** om democratische terugkoppeling te bewerkstelligen, blijken er **in de praktijk drie elementen** te spelen waarom de democratische controle en -terugkoppeling niet (afdoende) wordt georganiseerd: (1) de decretale verplichting wordt ofwel **niet uitgevoerd in de praktijk** en/of (2) er is amper of geen sprake van een **discussie- of debatcultuur** binnen het lokaal bestuur en/of (3) het ontbreekt gemeenteraadsleden vaak om met volledige **kennis van zaken** het beleid van verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen op te volgen. Wat betreft het laatste lijkt er in sommige gevallen sprake te zijn van een **mismatch tussen de techniciteit van de sectoren en de kwaliteit van de controlefunctie van de gemeenteraad**. Gezien het belang van een afdoende democratische controle en -terugkoppeling, wordt in een tweede fase uitgewerkt hoe de democratische controle en -terugkoppeling kan worden versterkt.*

⁵⁵ Verhoest, K., & De Meu, R. (2008). SBOV : B-project bestuurskundige en juridische evaluatie decreet intergemeentelijke samenwerking: deelrapport bestuurskundig luik praktische beleving en evaluatie van de krachtlijnen van het decreet: Leuven : Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen.



3.6 ANALYSE EN AANBEVELINGEN

Via de combinatie van *deskresearch* en de organisatie van een gesprekstafel en interviews (zie bijlage 1), werd onderzocht (1) op welke wijze de democratische terugkoppeling en -controle kan worden versterkt en (2) welke rol de gemeenteraad en andere partijen hierin kunnen opnemen. Aangezien terugkoppeling en -controle gewaarborgd en beïnvloed wordt door zowel het politiek als het ambtelijk niveau⁵⁶, opteerden we voor respondenten met verschillende achtergronden (gemeenteraadslid en/of voorzitter, uitvoerend schep, ambtelijk niveau, belangenvertegenwoordiging). Tijdens de gesprekken werkten we met aan 13-tal stellingen die als trigger van de discussies dienden en niet noodzakelijk de ideeën van het onderzoeksteam representeerden (zie tabel 2).

Tabel 3: Stellingen democratische controle- en terugkoppeling

	Stelling	Focus
1	De mogelijkheden tot democratische controle en terugkoppeling ten aanzien van verzelfstandiging en samenwerking is decretaal voldoende uitgewerkt.	Decretaal
2	De inrichting van een bijzondere gemeenteraadscommissie die zich buigt over verzelfstandiging en samenwerking (zoals kortstondig bestaan) zou opnieuw verplicht moeten worden.	Decretaal
3	In elke gemeenteraadscommissie (bv. welzijn, wonen, ...) moeten de relevante verzelfstandigings- en samenwerkingsverbanden die verband houden met de commissie verplicht besproken worden.	Decretaal
4	Om de democratische controle op verzelfstandiging en samenwerkingsverenigingen te vergroten, moet er nog meer worden ingezet op het inschakelen van onafhankelijke bestuurders in deze verenigingen.	Decretaal
5	De relatie met de gemeenteraad moet versterkt worden door (in plaats van uitvoerende mandatarissen) in de eerste plaats gemeenteraadsleden zonder mandaat in de raden van bestuur van de verenigingen op te nemen.	Decretaal
6	Gemeenteraadsleden moeten meer gesensibiliseerd worden om hun controlerend mandaat op te nemen door o.a. (meer permanente) vormingen en cursussen waarin specifiek ingezoomd wordt op hun verantwoordelijkheden en hun bevoegdheden (vanuit VVSG, ABB etc.).	Gemeenteraad
7	Het statuut van gemeenteraadsleden moet verbeterd worden door o.a. een betere verloning/en of hogere presentiegelden en de mogelijkheid om meer politiek verlof op te nemen (ev. naargelang grootte van gemeente).	Gemeenteraad
8	Het (mondeling en schriftelijk) vraagrecht van gemeenteraadsleden en diens criteria moet decretaal concreter worden vormgegeven.	Gemeenteraad
9	Schepenen moeten meer specifieke vormingen genieten om de juiste competenties te ontwikkelen om aan beleids(uit)voering te doen en de terugkoppeling van verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen naar het schepencollege en de gemeenteraad te waarborgen.	College van burgemeesters en schepenen
10	Managementteams van de gemeente en de verenigingen moeten op frequente(re) basis de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen bespreken opdat er een meer systematische screening en monitoring van hun werking ontstaat.	Ambtelijk
11	Managementteams van de gemeente en de verenigingen moeten zowel gemeenteraadsleden als uitvoerende schepenen beter ondersteunen zodat deze potentieel een beter inzicht in de bestuurlijke complexiteit waarin hun gemeente werkzaam is.	Ambtelijk

⁵⁶ Grossi, G., & Thomasson, A. (2015). Bridging the accountability gap in hybrid organizations: The case of Malmö-Copenhagen Port. *International Review of Administrative Sciences*, 81(3), 604.



12	Het toezicht van het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) op de democratische controle en terugkoppeling ten aanzien van verzelfstandiging en samenwerkingsvormen moet vergroten.	Toezicht
13	Audit Vlaanderen moet een grotere rol opnemen m.b.t. het toezicht op de democratische controle en terugkoppeling in verzelfstandiging en samenwerkingsvormen via audits van deze verenigingen.	Toezicht

Een algemene bevinding in de analyse betreft de **“gelaagdheid”** van de problematiek rond democratische terugkoppeling en -controle, d.w.z.: louter focussen op de verbetering of verandering van een deelaspect (bv. het decretale aspect of het statuut van het gemeenteraadslid) zal niet automatisch of rechtstreeks zorgen voor een verbetering van deze terugkoppeling en -controle. Het gaat eerder over de combinatie van een verandering van verschillende deelaspecten die kunnen bijdragen tot een verbetering van de democratische terugkoppeling en -controle. Gevraagd naar het relatief belang van de verschillende aspecten (vervat in de stellingen) verwijzen de respondenten voornamelijk naar de combinatie van (1) een (verdere) sensibilisering van gemeenteraadsleden en schepenen; (2) een verbetering van het statuut van gemeenteraadsleden en (3) een systematischere bespreking van de relevante verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen in gemeenteraad en/of gemeenteraadscommissies. Naast deze prioritaire aspecten, behandelen we ook enkele elementen die uit de gesprekken voorkwamen, maar niet (direct) gelieerd waren aan de stellingen, en wat het onderzoeksteam verder als relevant beschouwd naar aanbevelingen toe.

3.6.1 (Verdere) sensibilisering van gemeenteraadsleden en schepenen

Het valt op dat de interesse van het gemiddeld gemeenteraadslid m.b.t. democratische terugkoppeling en -controle relatief beperkt is. We onderscheiden hierin een organisatorische en inhoudelijke desinteresse. De **organisatorische desinteresse** is gelinkt aan de onduidelijkheid op het terrein wat betreft organisatorische aspecten van de democratische terugkoppeling en -controle. Gemeenteraadsleden zijn in heel wat gevallen niet (voldoende) ingelicht over welke controlemechanismen ze beschikken, wat die democratische terugkoppeling en -controle dan precies omvat, zeker wanneer deze per DLB-vorm kunnen verschillen:

“Het verschilt compleet per vorm. En daar ligt volgens mij het grote probleem. Het gaat over het aanduiden van vertegenwoordigers, ook naar terugkoppeling toe, het doorsturen van belangrijke documenten, al dan niet gemandateerd zijn als je afgevaardigd wordt. Dat zorgt voor heel wat verwarring op het terrein en een reden voor mensen om af te haken. Organisatorisch is dat allemaal heel moeilijk om in het oog te houden en het is ook moeilijk om mensen op die manier betrokken te houden.” (R51)

“In onze gemeente is daar gewoonweg onvoldoende interesse voor. Het is ontluisterend, maar het is de rauwe realiteit. Er zijn zoveel zaken te regelen of te bespreken, dat gemeenteraadsleden gewoonweg minder focussen op die governance aspecten.” (R65)

De **inhoudelijke desinteresse** is gelieerd aan het feit dat het voor gemeenteraadsleden (deels gevoed door de organisatorische desinteresse) kan aanvoelen dat verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen apart opereren van het gemeentelijke niveau. Veel verenigingen zijn bezig met een specifiek inhoudelijk thema dat ook een eigen beleidscyclus, bestuursorganen, dienstencomplexiteit etc. kent. Gemeenteraadsleden worden op die manier voornamelijk geconfronteerd met verslaggeving en terugkoppeling van in hun ogen reeds gemaakte beslissingen. Dit maakt dat gemeenteraadsleden zich focussen op de concrete inhoudelijke zaken waar ze huns



inziens nog wel zeggingskracht over hebben of op concrete en tastbare aspecten waar burgers van wakker liggen (o.a. het zogenaamde gat in het voetpad, de bruine kleur van het leidingwater etc.).

“De relatieve desinteresse is onnoemelijk veel belangrijker dan dergelijke instrumenten, want als de instrumenten vandaag de dag al niet of nauwelijks benut worden, dan mag je daar nog 100 instrumenten aan toevoegen, de vraag is dan wat ga je veranderen?” (R60)

Uitvoerende mandatarissen bekleden ook een prominente rol in het waarborgen van democratische terugkoppeling en -controle. Als uitvoerders van lokaal beleid, en verantwoordelijke voor het uitzetten van de beleidslijn vanuit de gemeente, vormen zij een essentiële schakel tussen veel verenigingen en de gemeente. Om de terugkoppeling zo optimaal te organiseren, lijkt ook dat schepenen, in lijn met gemeenteraadsleden, (extra) nood hebben aan vormingen omtrent die democratische terugkoppeling en -controle:

“Het klopt dat je bij het begin van een legislatuur als gemeenteraadslid en schepenen een doos krijgt van de VVSG met allemaal informatie, en welke vormingen je kan volgen, maar het is maar de vraag in welke mate die doos opengaat. Hoe sensibiliseer je hen? Dat is de vraag. (R65)

“Ja, ik heb het over meer vormingen. Ook voor schepenen. Ik ben er zelf ook tegenaan gelopen, ineens heb je een uitvoerend mandaat, en je weet quasi niets van dat aspect. Ik heb zelf heel veel cursussen gevolgd, maar ik heb dat allemaal op eigen initiatief gedaan, er is niemand die u daarin helpt, of begeleidt. Ik denk dat er veel mensen zijn die gemeenteraadslid worden en/of schepenen en die niet juridisch geschoold zijn. Dus die vormingen zijn wel echt nodig.” (R63)

Verschillende actoren kunnen hun rol spelen in de sensibilisering van gemeenteraadsleden en schepenen. We bevelen aan dat zowel lokale besturen, hun belangenvertegenwoordigers, als de Vlaamse overheid meer inzetten op een meer systematische sensibilisering. Het kan hier o.a. gaan om (online) vormingen en cursussen waarin specifiek ingezoomd wordt op een aantal deelaspecten van de thematiek, en die permanent (online) worden aangeboden aan gemeenteraadsleden en schepenen. Een kritische noot hierbij is dat het voor uitvoerende mandatarissen in sommige gevallen ook comfortabel is om niet (te uitgebreid) terug te koppelen geïnspireerd door politieke strategie ed.

Aanbeveling 8: Verder sensibilisering gemeenteraadsleden en schepenen

Aanbeveling 8

- **We bevelen aan lokale besturen, hun belangenvertegenwoordigers en de Vlaamse overheid aan om gemeenteraadsleden en schepenen meer te sensibiliseren wat betreft hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden m.b.t. democratische terugkoppeling en -controle ten aanzien van verzelfstandiging en samenwerking.**



3.6.2 (Verbetering van het) statuut van gemeenteraadsleden

Het potentiële succes van een mogelijke (verdere) sensibilisering van gemeenteraadsleden hangt ook deels samen met het statuut van gemeenteraadsleden:

“Ik ben akkoord dat die sensibilisering wel iets kan oplossen, maar niet dat het een mirakeloplossing is. Het grootste probleem blijft de raadsleden zo ver te krijgen om effectief naar die vormingen te komen terwijl ze nu al veel tijd steken in het inhoudelijk opvolgen van dossiers bovenop hun dagelijkse job.” (R51)

Het is belangrijk op te merken dat we hier niet verwijzen naar de financiële compensatie (wat unaniem door de respondenten werd gezien als niet noodzakelijk en/of politiek niet wenselijk/mogelijk), maar naar het **tijdsaspect**. Als gemeenteraadslid wordt vandaag de dag nog altijd van je verwacht vooral politiek gemotiveerd te zijn, en de vergoeding is dus bijzaak. Aangezien beleidsvoering en de bijhorende dossiervorming steeds complexer en uitdagender wordt, stijgt de noodzakelijke dossierkennis en de te investeren tijd ook. Op die manier komt er meer druk op de controlefunctie van het gemeenteraadslid. Wetende dat het gemeenteraadslid de functie meestal opneemt naast de eigenlijke baan, zorg dit voor extra druk. Het aspect van **politiek verlof**, en de eventuele uitbreiding daarvan, wordt als interessant beschouwd door heel wat respondenten, maar valt dan weer niet altijd te rijmen met de inspanningen nodig voor de eigenlijke baan in sommige sectoren:

“Het gaat niet om de vergoeding, het belangrijkste aspect is het tijdsaspect. Je kan niet vier of vijfduubbel geboekt worden op een avond. Je hebt tijd nodig, en daar moet ruimte voor worden gemaakt. Soms kan je door het digitale aspect van vandaag vergaderingen combineren, maar dan kan je je afvragen in hoeverre men daar echt aanwezig of actief kan zijn.” (R61)

“Je lost met een betere financiële vergoeding het aspect van tijd niet op. Politiek verlof is ook weer iets gevaarlijk op je andere werkplaats: als uw baas vaststelt dat je dag in dag uit met de politiek bezig bent, dan ga je op een dag ook tegen moeilijkheden botsen ... Voor dossierkennis heb je tijd nodig. Naar betere verloning toe, ik denk niet dat er daar het moment voor is om dat op de tafel te leggen.” (R65)

We bevelen het maken van een verkennende studie aan hoe het statuut van gemeenteraadsleden verbeterd zou kunnen worden opdat de opname van hun controlerende functie meer in overeenstemming komt te staan met de complexere en uitdagendere opvolging van beleidsdossiers. Zo'n studie zou o.a. het politiek verlof kunnen revalueren en/of versoepelen (eventueel naargelang de grootte van de gemeente) of andere elementen onderzoeken zoals bv. de link te maken tussen politiek verlof (of andere regelingen) en het volgen van vormingen en cursussen.

Aanbeveling 9: Verkennende studie statuut gemeenteraadsleden

Aanbeveling 9

- We bevelen aan de Vlaamse overheid het maken van een verkennende studie aan hoe het statuut van gemeenteraadsleden zou kunnen verbeterd worden opdat de opname van hun controlerende functie meer in overeenstemming komt te staan met de complexere en uitdagendere opvolging van beleidsdossiers ten aanzien van verzelfstandiging en samenwerking.



3.6.3 Meer systematische bespreking van de relevante verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen in gemeenteraad en/of gemeenteraadscommissies

Hoewel er over het algemeen weinig animo bestaat om decretaal meer democratische waarborgen in te schrijven (enerzijds omdat er meer heil wordt gezien in het aanpakken van andere deelaspecten en anderzijds omdat verplichtingen niet altijd hun gewenste effect met zich meebrengen, cf. de invoering van verplichte bijzondere gemeenteraadscommissie onder minister-president Bourgeois), zien heel wat respondenten heil in een systematischere bespreking van de relevante verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen in de gemeenteraad en/of gemeenteraadscommissies. In plaats van de verplichting tot de inrichting van een bijzondere gemeenteraadscommissie die zich buigt over verzelfstandiging en samenwerking, geven respondenten de voorkeur aan het systematischer opnemen van de relevante verzelfstandigings- en samenwerkingsverbanden die verband houden met de commissies, met dien verstande dat heel wat Vlaamse gemeenten vandaag de dag (nog) niet altijd werken met specifieke commissies voor bepaalde beleidsdomeinen:

“Om daar een volledige verzelfstandigingsentiteit van te maken, dat lijkt me wat onrealistisch, omdat lokale besturen gewoon zoveel verenigingen hebben. Ik denk dan dat het zinvol is om de andere verenigingen bij de inhoudelijke commissies te bespreken. Laat bijvoorbeeld de museum of bibliotheek verenigingen bij een inhoudelijke culturele commissie terecht komen. Dat je het daar goed bespreekt en inbedt, in plaats van het nogmaals te bespreken in een afzonderlijke commissie verzelfstandiging.” (R61)

Zo'n systematischere opvolging kan ervoor zorgen dat gemeenteraadsleden blijvend geconfronteerd worden met de verenigingen:

“Het probleem is een zeer gelaagd probleem: we botsen op alle kanten op dergelijke zaken, door de enorme toename van die verenigingen en cours de route. Meestal wordt het allemaal goed geregeld en goed opgevolgd bij de oprichtingsfase, maar daarna verwatert het wat. Eens de trein aan het rijden is, en vanaf de trein gaat voortplanten en er komen dochter en kleindochters, dan wordt het steeds moeilijker wat betreft die democratische terugkoppeling en -controle.” (R65)

Het onderzoeksteam ziet een opportuniteit om deze systematischere bespreking te koppelen aan de ontwikkelingen gekoppeld aan de **regiovorming**, een actuele hervorming die inzet op een grotere coherentie te komen in de intermediaire structuren en de regionale samenwerking te stimuleren. Terwijl er verwacht kan worden dat er in heel wat lokale besturen oefeningen (zullen) lopen in welke verenigingen voor welke beleidsdomeinen ze met welke lokale partners zullen samenwerken, kan het ook een opportuniteit zijn om samenwerkingsvormen die onder deze regiovorming vallen systematisch te bespreken in de gemeenteraad. Onze aanbeveling betreft geen juridische verplichting, maar een *best practice* om voldoende democratische terugkoppeling en -controle te waarborgen.

Aanbeveling 10: Meer systematische bespreking verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen

Aanbeveling 10

- **We bevelen aan lokale besturen een meer systematische bespreking aan van de relevante verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen in de gemeenteraad en/of gemeenteraadscommissies, idealiter gekoppeld aan de inhoudelijke agenda van de raad.**



3.6.4 Aanvullende elementen ter verbetering van de democratische terugkoppeling en -controle

3.6.4.1 Decretale versterking rol gemeenteraadsvoorzitter

Tijdens de laatste jaren is de invulling van functie van de gemeenteraadsvoorzitter in heel wat Vlaamse gemeenten veranderd: terwijl het vroeger standaard was dat de burgemeester de gemeenteraad voorzat, bestaat er sinds 2012 de mogelijkheid dat gemeenteraden een eigen voorzitter en plaatsvervanger buiten de burgemeester aanstellen. Op die manier kan o.a. de agendavorming en de gemeenteraadszittingen neutraler tot stand komen en plaatsvinden. Ingaand op deze evolutie, lijkt het opportuun om de gemeenteraadsvoorzitters meer te betrekken op vlak van democratische terugkoppeling en -controle. Indien gemeenteraadsvoorzitters bijkomende verantwoordelijkheden krijgen zodat zij nog meer als verbindingsfiguur kunnen fungeren tussen de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de verschillende verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen, kan dit een positief effect hebben op de democratische terugkoppeling en -controle. De gemeenteraadsvoorzitter kan expliciet de verantwoordelijk krijgen wat betreft het “pakket” democratische terugkoppeling- en controle, met mogelijkheden en verantwoordelijkheden naar informatiewinning en evaluatie toe. Het is, echter, wel belangrijk om flankerend de rol van gemeenteraadsvoorzitter decretaal te versterken.

We bevelen een onderzoek aan naar de mogelijkheden van een decretale versterking van de rol van de gemeenteraadsvoorzitter. Het creëert de mogelijkheid waarin de gemeenteraadsvoorzitter de verbindingsfiguur tussen de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de verschillende verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen wordt, en op die manier de kwaliteitsbewaker bij uitstek van de democratische terugkoppeling en -controle.

Aanbeveling 11: Decretale versterking gemeenteraadsvoorzitter

Aanbeveling 11

- We bevelen aan de Vlaamse overheid een onderzoek aan naar de mogelijkheden van een decretale versterking van de rol van de gemeenteraadsvoorzitter. Centrale vraag bij dergelijk onderzoek zijn de mogelijkheden om de gemeenteraadsvoorzitter als verbindingsfiguur tussen de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de verschillende verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen te kunnen invullen, en op die manier mee de kwaliteitsbewaker te zijn op vlak van de democratische terugkoppeling en -controle ten aanzien van verzelfstandiging en samenwerking.

3.6.4.2 Versterkte aandacht voor onafhankelijke audits

Ondanks het feit dat er weinig animo bestaat om het toezicht van ABB op de uitvoering van de decretale waarborgen wat betreft democratische terugkoppeling en -controle te verhogen, lijken externe audits uitgevoerd door **Audit Vlaanderen** een mogelijke piste om gemeenten en verenigingen bewust(er) te maken van hoe en op welke wijze hun democratische terugkoppeling en -controle zich voltrekt en waar er verbeteringen mogelijk zijn. Thematische audits rond democratische



terugkoppeling en -controle op een aantal lokale besturen⁵⁷ kan niet alleen zorgen voor een kritische blik van buitenaf op de organisatie, maar ook voor meer informatie rond deze problematiek en nieuwe inzichten die gebruikt kunnen worden als *best practices* en knelpunten voor en door andere lokale besturen. Verder, in plaats van externe audits te laten uitvoeren door Audit Vlaanderen op alle 300 moederbesturen in Vlaanderen, kunnen **moederbesturen** ook zelf onafhankelijke audits laten uitvoeren bij verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen. Het valt op dat dit instrument vandaag de dag amper wordt gebruikt, en dat moederbesturen dit initiatiefrecht niet gebruiken en vooral overgelaten wordt aan de algemene vergadering of de raad van bestuur van de verenigingen. Volgens het onderzoeksteam kan zo'n audit zorgen voor een extra transparantiekanaal: moederbesturen moeten niet wachten op de rapportering van raden van bestuur en/of de werking kan gevalideerd en/of beoordeeld worden via een externe audit. In dit opzicht lijkt een opwaardering van het gebruik van het **6-jaarlijks evaluatieverslag**, eventueel als deel van zo'n onafhankelijke audit, ook aan de orde. Door meer in te zetten op audits, kunnen moederbesturen meer sturend inwerken op de werking van verenigingen.

We bevelen aan dat, indien er grote vragen of uitdagingen bestaan rond democratische terugkoppelingen -controle, er aandacht kan gaan naar een versterkte inzet op onafhankelijke audits m.b.t. democratische terugkoppeling en -controle, zowel vanuit Audit Vlaanderen als de moederbesturen. Onzes inziens kan dit een positieve invloed hebben op nieuwe informatie en extra inzichten rond deze terugkoppeling en -controle.

Aanbeveling 12: Versterkte aandacht voor onafhankelijke audits

Aanbeveling 12

- **We bevelen aan de lokale besturen en de Vlaamse overheid aan dat, indien er grote vragen of uitdagingen bestaan rond democratische terugkoppeling en -controle, voldoende oog te hebben voor de mogelijkheden tot de inrichting van onafhankelijke audits m.b.t. democratische terugkoppeling en -controle ten aanzien van verzelfstandiging en samenwerking.**

3.6.4.3 Concretisering van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden mandaathouders

Door de groei aan verzelfstandiging en samenwerking, en daarmee de mandaten, is het soms onduidelijk wie net voor wat verantwoordelijk is en dus verantwoording aflegt. Zo kan het zijn dat een schepen van milieu verantwoordelijk is voor het milieubeleid op gemeentelijk vlak, maar zelf niet zetelt in de raad van bestuur van afvalintercommunale waaraan het moederbestuur deelneemt. Om verwarring rond wie precies verantwoordelijk is voor wat, en wie verantwoording moet afleggen voor wat, lijkt ons de invoering van een "**bestuurscharter**" opportuun. Op die manier kunnen mandaathouders, via een te verspreiden sjabloon aan het begin van het mandaat bijvoorbeeld, duidelijk aangeven wat hun verantwoordelijkheden zijn, waar ze zich voor engageren en waarover men hen kan aanspreken. Naast het feit dat het een symbolisch iets is, kan het het gevoel van verantwoordelijkheid aanscherpen en duidelijkere en concretere afspraken bewerkstelligen naar terugkoppeling, transparantie en verantwoordelijkheid toe.

Dit (sjabloon tot) bestuurscharter kan vorm krijgen door samenwerking tussen de Vlaamse overheid, de lokale besturen en de belangenvertegenwoordigers. Niettegenstaande dat dit charter kan

⁵⁷ Audit Vlaanderen bereidt momenteel een thema audit voor rond de opvolging van verzelfstandigde activiteiten door het moederbestuur.



geïnspireerd worden op de verplichte code van goed bestuur voor dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen (art. 434, par. 5 DLB), pleiten we hier niet voor een verplichting.

Aanbeveling 13: Bestuurscharter voor mandatarissen

Aanbeveling 13

- **We bevelen aan de lokale besturen het opmaken van een "bestuurscharter" aan voor mandatarissen op het lokaal niveau. Dit (sjabloon tot) bestuurscharter kan vorm krijgen door samenwerking tussen de Vlaamse overheid, de lokale besturen en de belangenvertegenwoordigers, en waarbij inspiratie kan worden gezocht bij de verplichte code van goed bestuur voor dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen (art. 434, §5 DLB). We bepleiten hier echter geen juridische verplichting ten aanzien van de andere vormen.**

3.6.4.4 Versterking ondersteuning vanuit managementteams en ondersteunende diensten vanuit de gemeente

Het ambtelijk niveau, meer bepaald het managementteam en de ondersteunende diensten, hebben een primordiale rol te spelen wat betreft democratische terugkoppeling- en controle. Zij vormen niet alleen een belangrijke **bewaker van het overzicht** van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen, maar zijn ook belangrijk ter **ondersteuning** toe van o.a. gemeenteraadsleden. We stellen vast dat er in de onderzochte gemeenten vaak geen vast aanspreekpunt is binnen de administratie waar raadsleden terecht kunnen voor ondersteuning. Echter, gezien de verder groeiende complexiteit, lijkt het ons extra van belang dat gemeenteraadsleden hier een beroep op kunnen doen. Op die manier worden gemeenteraadsleden voldoende ondersteund en geïnformeerd opdat ze zich inhoudelijk kunnen verdiepen in dossiers en beleidsthema's. Managementteams kunnen er nog meer voor zorgen dat er duidelijkheid is over bijvoorbeeld wie men kan aanspreken en welke documenten kunnen worden opgevraagd vanuit de administratie. Op die manier worden gemeenteraadsleden voldoende ondersteund en geïnformeerd opdat ze zich inhoudelijk kunnen verdiepen in dossiers en beleidsthema's:

"Als een gemeenteraadslid echt worstelt met een dossier, moet het ook belangrijk zijn om een vast contactpunt te hebben binnen de administratie. Dat er een stuk ondersteuning is en dossierachtergrond vanuit de administratie. Dat gemeenteraadsleden niet solo 10 uren moeten zwoegen op een dossier, maar daar ook deels begeleiding of ondersteuning in kunnen krijgen. Sommige raadsleden mispakken zich ook aan het zogenaamde sterrenstelsel dat rond een gemeenteraad hangt, het amalgaam aan verenigingen." (R61)



Aanbeveling 14

- We bevelen aan dat managementteams en de ondersteunende diensten vanuit de gemeente een vaste ondersteuning aanbieden aan gemeenteraadsleden met het oog op een sterkere democratische terugkoppeling en -controle ten aanzien van verzelfstandiging en samenwerking.

3.6.5 Schraping 'volgens instructies van deze raad'

Voor alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden geldt dat de gemeenteraad of de gemeenteraadscommissie waakt over de afstemming van het beleid van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op het gemeentelijk beleid. De decreetgever was er zich bij de totstandkoming van het DIS al bewust van de gebrekkige informatiedoorstroming en voerde en voerde de verplichte verslaggeving aan de gemeenteraad in.⁵⁸ Dit werd hernomen in het DLB.⁵⁹ Ook merkte de decreetgever destijds al op dat vele besturen een al te grote onverschilligheid aan de dag leggen ten opzichte van het intercommunale beleid waar zij rechtstreeks bij betrokken zijn.⁶⁰

De bepaling bij de privaatrechtelijke OCMW-verenigingen is de strengste: leden van de raad voor maatschappelijk welzijn handelen *volgens de instructies van deze raad*. Elders is dit niet uitdrukkelijk bepaald. Is het wenselijk om dit ook te voorzien bij de andere verenigings- en vennootschapsvormen? In alle statuten van OCMW-verenigingen moet wel bepaald worden op welke wijze de leden van de OCMW-raad op de hoogte gebracht worden van de notulen van de raad van bestuur en van het orgaan van dagelijks bestuur van de vereniging.

Aanbeveling 15: Schraping 'volgens instructies van deze raad'

Aanbeveling 15

- Aangezien dit ook niet bepaald is voor andere DLB-vormen, bevelen we aan de Vlaamse decreetgever aan om het "handelen volgens de instructies van de raad" te schrappen voor de privaatrechtelijke OCMW-verenigingen, met dien verstande dat de vertegenwoordiger van het lokaal bestuur in de vereniging, zoals in andere verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen, zijn/haar mandaat en verantwoordelijkheid ten volle opneemt.

⁵⁸ Parl.St., Vlaams Parl., 2000-2001, Stuk 565, Nr. 10, 20.

⁵⁹ Cf. art. 441 DLB: "Een lid van de raad van bestuur of een gemandateerde staat in voor het uitbrengen van het tweejaarlijkse verslag over de uitoefening van de bevoegdheden en taken van en door de raad van bestuur en licht het beleid van de vereniging toe. Deze vereenvoudiging houdt ook rekening met de mogelijkheid dat meerdere deelnemende gemeenten eenzelfde persoon als lid van de raad van bestuur hebben voorgedragen."

⁶⁰ Parl.St., Vlaams Parl., 2000-2001, Stuk 565, Nr. 1, 9.



4 Rol en functie van toezicht(houder)

4.1 INLEIDING

De opdrachtgever vroeg onder meer een betere inkijk in de ervaringen van lokale besturen met het toezicht en de toezichthouder en de (perceptie van de) impact daarvan op het kiezen voor verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen, en de werking ervan. Een toezichthouder heeft traditioneel gezien de functie in te staan voor het algemeen bestuurlijk toezicht. In het geval van de Vlaamse overheid, zijnde ABB, is dat zij op een neutrale wijze “toezicht houdt op” beslissingen van lokale en provinciale besturen en deze eventueel kan vernietigen als die het recht of het algemeen belang schenden. Die rol evolueerde de afgelopen jaren op twee vlakken. De eerste dimensie omvat de evolutie van de functie van louter toezichthouden naar één die deze combineert met een meer coachende rol ter ondersteuning van lokale besturen. De tweede dimensie heeft betrekking tot de vooropgestelde of reeds geïmplementeerde afbouw van het toezicht. Zo besliste de Vlaamse Regering reeds tot een verder afbouw van het oprichtings- en goedkeuringstoezicht van de gemeentelijk extern verzelfstandigde agentschappen en de autonome gemeentebedrijven ten voordele van een klachtentoezicht. Terwijl het ene element eerder gaat over de evaluatie of perceptie van het veld tegenover de rol en functie van de toezichthouder, wordt er bij het tweede element fundamenteeler stilgestaan bij het oprichtings- en goedkeuringstoezicht op de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen.

In dit onderdeel focussen we op twee onderzoeksvragen:

- ❖ Hoe evalueren lokale besturen de rol en functie van de toezichthouder?
- ❖ Hoe ervaren lokale besturen het (deels wegvallen van het) oprichting – en goedkeuringstoezicht op verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen?

4.2 JURIDISCH KADER

Voor het **autonoom gemeentebedrijf** is er geen bijzondere toezichtsregeling bij de oprichting uitgewerkt in het DLB. De beslissingen van de gemeenteraad m.b.t. het AGB blijven uiteraard onderworpen aan het (algemeen) bestuurlijk toezicht. Een autonoom gemeentebedrijf heeft wel publicatie- en rapporteringsverplichtingen (artt. 231 en 233 DLB) die toelaten dat het toezicht kan optreden wanneer de wet geschonden wordt.

T.a.v. de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bestaan er verschillende soorten toezicht afhankelijk van de uitvoeringsvorm. Het toezicht op de **projectvereniging** verloopt indirect via het algemeen administratief toezicht op de beslissingen van de gemeente in verband met die verenigingen. De decreetgever acht het niet wenselijk om op de projectvereniging een afzonderlijk administratief toezicht te organiseren. De projectvereniging is namelijk een lichtere vorm van intergemeentelijke samenwerking, die aangegaan wordt voor een beperkte tijdsduur en voor taken van een beperktere omvang. Het betreft hier kleinschalige projecten die een beperkt aantal gemeenten aanbelangen en waarvan de verwezenlijking een relatief kort tijdsverloop vergt. De werking van de projectvereniging wordt in ruime mate door de deelnemers zelf in de hand gehouden, zodat het toezicht van hun kant verzekerd is.⁶¹

⁶¹ Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1353 (2017-2018) – Nr. 1, 149.



Op de **dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging** is er een zwakke(re) vorm van toezicht voorzien: bij ontvangst van een klacht vraagt de toezichthoudende overheid het besluit en het bijbehorende dossier op. Verder kan de toezichthoudende overheid besluiten ambtshalve opvragen (art. 456 DLB). De achterliggende reden voor deze werkwijze is dat het toezicht hier indirect verloopt via het algemeen bestuurlijk toezicht op de beslissingen van de gemeenten in verband met die verenigingen. De dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen moeten via hun web toepassing een lijst bekendmaken van de besluiten van hun bestuursorganen (art. 466 en 467 DLB). Naast de oprichting zijn ook de statutenwijzigingen aan bijzonder goedkeuringstoezicht onderworpen, meer concreet aan de goedkeuring van de Vlaamse Regering. Het DLB voorziet ook in een nieuw goedkeuringstoezicht op de deelname van dienstverlenende/opdrachthoudende verenigingen in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die zelf niet die rechtsvorm hebben aangenomen (472 DLB).

Wat de **welzijnsverenigingen** betreft, is er een bestuurlijk toezicht voorzien dat gelijkaardig is aan dat van toepassing is op het OCMW.⁶² Daarnaast bezorgen de welzijnsverenigingen, net zoals de AGB's, hun beleidsrapporten en de lijsten met besluiten van hun raad van bestuur onmiddellijk aan het OCMW met het oog op de bekendmaking ervan op de web toepassing van het OCMW. Statutenwijzigingen en andere beslissingen die te maken hebben met het al dan niet voortbestaan van de vereniging zijn onderworpen aan het goedkeuringstoezicht (art. 482). De op het **privaatrecht geïnspireerde OCMW-verenigingen** zijn, eenmaal de oprichting goedgekeurd door de Vlaamse regering, niet meer onderworpen aan het bestuurlijk toezicht. De deelnemende OCMW's moeten wel op de hoogte gebracht en gehouden worden van de agenda en van de beslissingen van de beheersorganen van de vereniging en van het jaarverslag, de begroting en de rekening van de vereniging.

4.3 PERCEPTIE OP HET VELD

Over de respondenten heen is er een quasi unanieme **positieve perceptie** wat betreft de evolutie van ABB van een louter toezichthoudende overheid naar één die ook de rol opneemt van een meer coachende en ondersteunende toezichthouder. Lokale besturen waarderen het feit dat er steeds meer (in)formeel advies en informatie kan worden ingewonnen, los van de meer formele momenten zoals de oprichtingsfase van verzelfstandigings- of samenwerkingsvormen, of de goedkeuring van nieuwe statuten.

“Mijn ervaring, en wat ik ook hoor vanuit andere intercommunales of lokale besturen waar ik contact mee heb, is dat men over het algemeen ABB ervaart als een ondersteuner, die vaak ook heel pragmatisch zoekt naar oplossingen op het terrein als men botst op bepaalde specifieke problemen in het wettelijk kader.” (R40)

“Ik merk wel dat ze steeds meer die coachende rol opnemen als er vragen leven bij ons. Als je nu als lokaal bestuur een vraag stelt, bv. de interpretatie van een bepaald artikel, dan krijg ik altijd heel snel antwoord. En dat is natuurlijk heel waardevol voor een lokaal bestuur. Hetzelfde wat betreft alle vragen m.b.t. verzelfstandiging. In het algemeen zie ik wel dat ABB meer coachend en steunend wil zijn.” (R7)

Die mogelijkheid wordt ook vaak geapprecieerd door zowel mensen op het terrein als binnen de toezichthoudende overheid als een **extra kwaliteitscontrole** en is te begrijpen in een context van steeds complexer wordende wet- en regelgeving. Heel wat respondenten geven namelijk aan dat ze vaak niet de juridische expertise bezitten binnen hun verenigingen om tegemoet te komen aan het

⁶² Artikel 485 DLB verwijst naar de bepalingen van Deel 2, Titel 7 van het DLB.



wijzigende wet- en regelgevend kader, en daarom vaak een beroep door op externe expertise zoals consultancy bedrijven, advocatenkantoor, maar dus ook op ABB zelf.

Naast deze overwegend positieve ervaringen, kwamen er **twee concrete aspecten** naar boven in de gesprekken. Ten eerste leeft de perceptie bij sommige respondenten dat de toezichthouder altijd een bepaald “schoonmoederaspect” (“betuttelend” en “belemmerend”) meedraagt aangezien ze toezicht moet houden op beslissingen van lokale besturen (R43, R58). Daaraan gelieerd speelt ook een spanningsveld waarin ABB dossiers tot op zekere mate voornamelijk beoordeeld op **administratief-technisch gebied** (of alles o.a. conform het DLB is), terwijl lokale besturen bij bepaalde projecten graag eerder kijken naar de finaliteit van beslissingen dan naar de vorm waarin deze tot stand (moeten komen):

“Velen zijn gegroeid in die professionaliteit, maar sommigen blijven ook wel heel administratief-technisch kijken naar dat oprichtings- en goedkeuringstoezicht vind ik, in plaats van meer naar de finaliteit te kijken. De oprichting van sommige vormen, zoals een woonzorgvereniging, is echt een bevalling ... Wetgeving loopt dan ook per definitie altijd achter op het werkveld.” (R9)

“We hebben allemaal de mening, denk ik, het vol zit met gigantische experten die iedere punt en komma weten staan, dat is absoluut een expertise die we bewonderen, maar wat er ontbreekt is de pragmatische toepassing naar de realiteit van dat werkveld.” (R16)

Een tweede aspect dat een aantal keer naar boven kwam in de gesprekken heeft betrekking tot de **eenduidigheid van antwoorden** die lokale besturen krijgen vanuit ABB. In sommige gevallen wordt er duidelijk aangegeven dat het belangrijk is een vast aanspreekpunt te hebben aangezien het antwoord kan verschillen per ABB-medewerker, of dat bepaalde dossiers (zoals statutenwijzigingen) wel goedgekeurd werden bij collega verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen terwijl dat niet het geval was bij de eigen vereniging. Respondenten geven daarbij aan dat er meer eenduidigheid zou mogen zijn wat betreft standpunten en toezicht binnen ABB (R22, R9, R30, R51, R41).

4.4 OPRICHTINGSTOEZICHT

4.4.1 Juridisch kader

A. In welke gevallen oprichtingstoezicht en wanneer niet?

Bij de oprichting van een **autonom gemeentebedrijf** en een **extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm** is er vanaf 1 januari 2019, bij de inwerkingtreding van de bepalingen in kwestie van het DLB, geen oprichtingstoezicht meer voorzien.

Voor *quasi* alle vormen van **intergemeentelijke samenwerking** met rechtspersoonlijkheid en voor de **OCMW-verenigingen**, geldt er wel een oprichtingstoezicht. Alleen bij de oprichting van een **projectvereniging**, nochtans ook een rechtspersoon, geldt dat de oprichtingsakte de statuten omvat en dat deze binnen een termijn van dertig dagen na de dagtekening ervan ter informatie aan de toezichthoudende overheid wordt voorgelegd. De oprichtingsakte wordt integraal bekendgemaakt in de bijlagen bij het Belgisch Staatsblad en wordt terzelfder tijd ter inzage van eenieder neergelegd in de zetel van de projectvereniging (art. 402, tweede lid DLB). Een goedkeuring door de Vlaamse regering moet niet worden afgewacht.



De **dienstverlenende of opdrachthoudende** vereniging wordt opgericht bij akte, verleden voor de burgemeester van de gemeente waar de zetel gevestigd wordt. Met behoud van de toepassing van de wettelijke bepalingen over de inbreng van onroerende goederen en het administratief goedkeuringstoezicht, verkrijgt de oprichtingsakte geldigheid op de datum van de dagtekening ervan door de ondertekening door de vertegenwoordigers van alle gemeenten en andere rechtspersonen die aan de oprichting deelnemen. De oprichtingsakte van de dienstverlenings- of opdrachthoudende vereniging omvat de statuten en alle eventuele bijlagen en wordt binnen een termijn van dertig dagen na de dagtekening ervan aan de toezichthoudende overheid voorgelegd. Ze wordt goedgekeurd door de Vlaamse regering binnen een termijn van zestig dagen die ingaat de dag na de verzending van de oprichtingsakte naar de toezichthoudende overheid. Als die termijn verstrijkt zonder dat de Vlaamse regering een beslissing heeft genomen en verstuurd aan alle betrokken gemeenteoverheden, dan wordt de goedkeuring geacht te zijn verleend (art. 418, derde en vierde lid DLB). De goedgekeurde oprichtingsakte wordt integraal bekendgemaakt in de bijlagen bij het Belgisch Staatsblad en wordt, samen met het volledige oprichtingsdossier, ter inzage van eenieder gelijktijdig neergelegd in de zetel van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging en bij de toezichthoudende overheid. Afschriften van de oprichtingsakte liggen ter inzage op de secretarie in de gemeentehuizen van alle deelnemende gemeenten.

De oprichtingsbesluiten en de statuten van de **welzijnsvereniging** en van de **autonome verzorgingsinstelling**, alsook de bijlagen die er krachtens de statuten integraal deel van uitmaken, zijn onderworpen aan de goedkeuring van de Vlaamse regering (art. 476 DLB). Het besluit van de Vlaamse regering wordt aan het OCMW van de gemeente waarin de zetel van de welzijnsvereniging gevestigd is, verzonden binnen een termijn van *90 dagen* die ingaat op de dag na de verzending van het dossier naar de Vlaamse regering (art. 476, tweede lid DLB). Voor de welzijnsvereniging geldt nog steeds als voorwaarde dat de vereniging moet opgericht worden “om een van de opdrachten uit te voeren die aan de centra voor maatschappelijk welzijn zijn toevertrouwd en voor leidinggevende, staf-, expert- en managementfuncties” (art. 479 DLB). Deze bepaling is in het DLB ongewijzigd overgenomen uit het OCMW-decreet dat ze op haar beurt (ongewijzigd) heeft overgenomen uit de organieke wet van 8 juli 1976. Men kan zich afvragen of ze inmiddels niet overbodig geworden is.

Ook de oprichting van een **ziekenhuisvereniging** is onderworpen aan de goedkeuring van de Vlaamse regering. Naar analogie met de andere verenigingen, bedraagt de goedkeuringstermijn 90 dagen. De dag waarop de termijn voor het goedkeuringstoezicht ingaat is dezelfde als voor de andere verenigingen.

De statuten van de **vereniging of vennootschap voor sociale dienstverlening** worden opgemaakt overeenkomstig de wetgeving over de gekozen rechtsvorm (art. 510 DLB). Ook bij de oprichting van een vereniging of vennootschap voor sociale dienstverlening is een goedkeuring van de Vlaamse regering vereist. Om die goedkeuring te krijgen, toont het OCMW aan dat, rekening gehouden met het bestaande aanbod, de nieuwe dienst optimaal past in de programmatie, en moet op grond van het onderzoek, vermeld in artikel 60, § 6, tweede en derde lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's, bewezen worden wat de redenen zijn om de nieuwe dienst in samenwerking met private rechtspersonen aan te bieden (art. 508 DLB). In dit geval wordt het besluit houdende goedkeuring of niet-goedkeuring van het met redenen omklede besluit van de raad of de raden voor maatschappelijk welzijn tot oprichting van of toetreding tot de vereniging of de vennootschap binnen een termijn van negentig dagen die ingaat op de dag na de verzending van het verzoek tot goedkeuring aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn verzonden (art. 509 DLB).

Ook op de **woonzorgvereniging of -vennootschap** is artikel 510 DLB van toepassing (art. 515 DLB): dit houdt in dat de statuten van de vereniging of de vennootschap worden opgemaakt overeenkomstig de gekozen rechtsvorm. Bij de oprichting van een dergelijke vereniging of vennootschap wordt het besluit van de Vlaamse regering binnen een termijn van 90 dagen die ingaat op de dag na de verzending



van het verzoek tot goedkeuring, aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn verzonden (art. 514, §3 DLB). Algemeen zijn, naast de oprichting van een vereniging, ook de statutenwijzigingen aan bijzonder goedkeuringstoezicht onderworpen, meer concreet aan de goedkeuring van de Vlaamse Regering. Dit geldt voor de opdrachthoudende en dienstverlenende vereniging, de welzijnsvereniging, de autonome verzorgingsinstelling en de ziekenhuisvereniging.

Figuur 3 - Schematische voorstelling van het oprichtingstoezicht

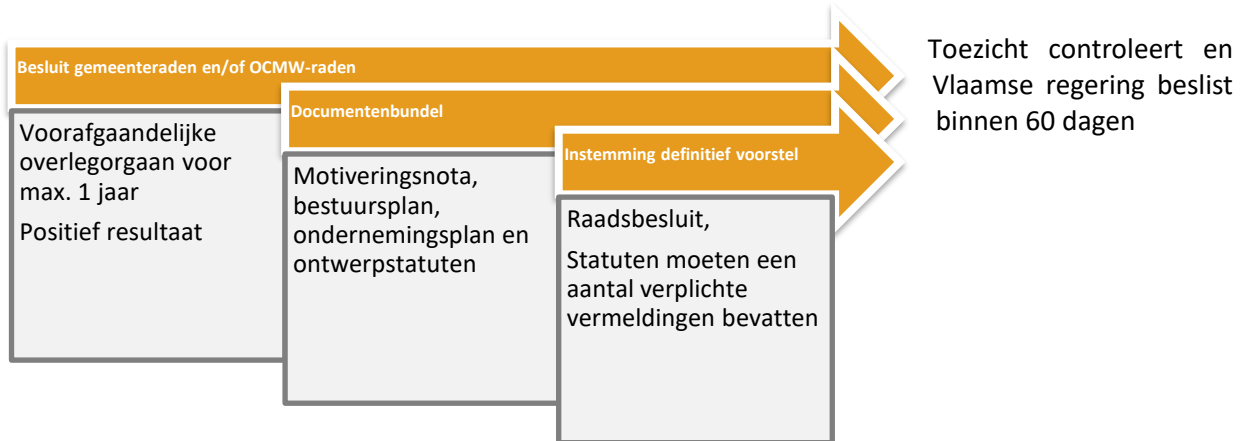


voorwaarde voor de gehele of gedeeltelijke erkenning, vergunning of subsidiëring. In dat geval kan afgeweken worden van de voorwaarde dat minstens een of meer private rechtspersonen lid moeten zijn; 2° het bereiken van een bepaalde regionale bedekking of schaalgrootte is een bij decreet of besluit van de Vlaamse regering opgelegde voorwaarde voor de gehele of gedeeltelijke erkenning, vergunning of subsidiëring, als aan die voorwaarde door geen van de lokale openbare deelgenoten afzonderlijk kan worden voldaan; 3° het lidmaatschap van de vereniging maakt het voor het OCMW mogelijk om een nieuwe dienst aan te bieden. Als nieuw kan elke dienst worden aangemerkt waarvoor geen erkenning, vergunning of subsidie is verworven en die ook niet op een gestructureerde wijze aan het publiek wordt aangeboden. In dit laatste geval is een goedkeuring van de Vlaamse Regering vereist. Om die goedkeuring te krijgen, toont het OCMW aan dat, rekening gehouden met het bestaande aanbod, de nieuwe dienst optimaal past in de programmatie, en moet op grond van het onderzoek, vermeld in artikel 60, § 6, tweede en derde lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, bewezen worden wat de redenen zijn om de nieuwe dienst in samenwerking met private rechtspersonen aan te bieden (art. 508 DLB). De statuten moet een bepaald aantal vermeldingen bevatten (artt. 510 en 511 DLB).

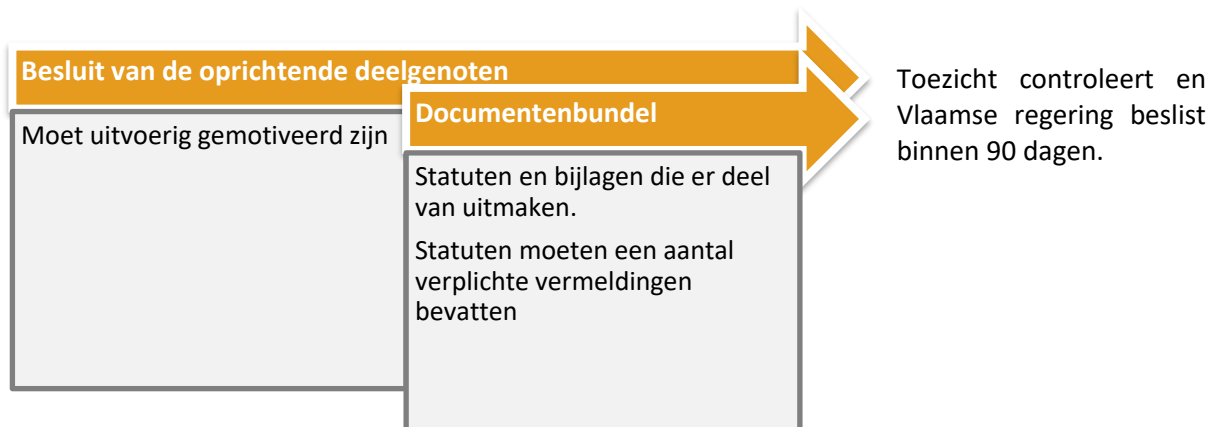
- ❖ Bij de oprichting van een **woonzorgvereniging** of **woonzorgvennootschap** is het gemotiveerde besluit van de raad of raden voor maatschappelijk welzijn tot oprichting van de vereniging en de statuten van de vereniging, alsook de bijlagen die er krachtens de statuten integraal deel van uitmaken, onderworpen aan de goedkeuring van de Vlaamse regering. Het dossier dat ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering wordt bezorgd, bevat ten minste een motiveringsnota, een bestuursplan, een financieel plan voor zes jaar en een ontwerp van de statuten. Uit dit dossier moet blijken dat er in afdoende waarborgen wordt voorzien voor de continuïteit van de dienstverlening, de democratische controle, de beslissingsmacht en de vertegenwoordiging, het ideologische profiel en in voorkomend geval de prijszetting en het opnamebeleid. De volgende bijkomende waarborgen zijn daarbij vereist: 1° de vereniging zonder winst oogmerk kan over de beslissingen aangaande de vaststelling van de criteria voor het opnamebeleid en de bepaling van de ligdagprijs alleen geldig beraadslagen en beslissen als twee derde van de deelgenoten aanwezig is, waaronder alle deelnemende OCMW's. De besluiten worden genomen met een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen; 2° een voorstel tot buitengerechtelijke ontbinding kan op zijn vroegst worden gedaan na een periode van zes jaar, die aanvangt de dag van de publicatie van de oprichtingsakte (art. 514 DLB).



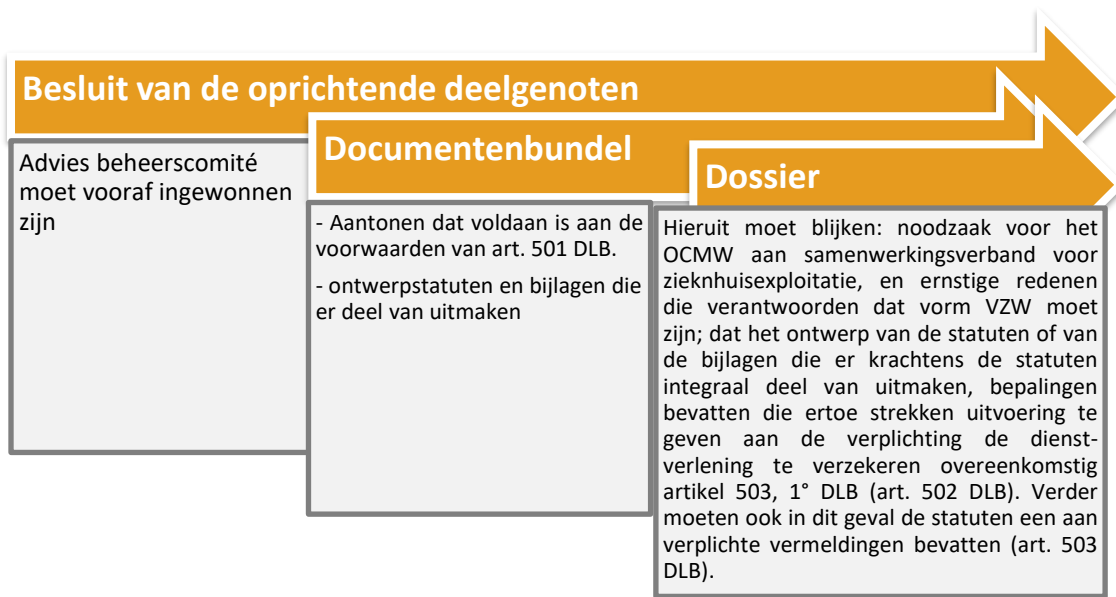
Figuur 4 - Schematische voorstelling van hetgeen voorwerp uitmaakt van de goedkeuring – DV en OV



Figuur 5 - Schematische voorstelling van hetgeen voorwerp uitmaakt van de goedkeuring - Welzijnsvereniging



Figuur 6 - Schematische voorstelling van hetgeen voorwerp uitmaakt van de goedkeuring - Ziekenhuisvereniging



4.4.2 Perceptie op het veld

Er bestaat een *quasi consensus* over het belang van een ondersteunende en toezichhoudende rol van ABB in de oprichting(sfase) van verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen. Er worden twee belangrijke elementen aangegeven waarom het toezicht een essentieel element vormt. Ten eerste bewaakt ABB als een soort “poortwachter” dat er geen afstoting van verantwoordelijkheden of taken van gemeenten of OCMW’s gebeurt. Indien dergelijke taken toch wegvloeien naar andere rechtspersonen, dienen lokale besturen voldoende te beargumenteren waarom zij dit wensen. Ten tweede, zorgt de beslissing om te verzelfstandigen of samen te werken voor heel wat (potentiële) effecten die zich manifesteren op verschillende aspecten zoals de kwaliteit, toegankelijkheid en kostprijs van dienstverlening, maar ook op stuurkracht vanuit het kernbestuur.⁶³ Aangezien heel wat van deze effecten op kortere termijn, maar ook vooral op langere termijn zich kunnen voordoen, is een vorm van toezicht bij de oprichting(sfase), en de motivatie en analyses daaromtrent, van groot belang volgens de onderzoekers. ABB heeft de functie om in het oprichtingstraject toe te zien op de wettigheid van de statuten en structuren, opdat dergelijke verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen zonder problemen kunnen ageren binnen het vooropgestelde wettelijke kader. Het louter evolueren naar een klachtentoezicht kan het risico inhouden dat, bij afwezigheid van klachten, een vereniging jarenlang in een (semi)-onwettige context opereert. Zo geven enkele vertegenwoordigers van lokale besturen zelf aan dat het goedkeuringstoezicht bij sommige vormen een belangrijke rol speelt omwille van deze mogelijke effecten en de soms afwezige controlefunctie van gemeenteraden (zie ook onderdeel democratische terugkoppeling en – controle):

“Bij de oprichting van een welzijnsvereniging of een woonzorgvereniging, vind ik dat het goedkeuringstoezicht daar wel nog altijd een rol kan spelen omdat de gemeenteraadsleden – met alle respect - niet iedereen kan of heeft inzicht op die lange termijneffecten van bepaalde keuzes die men op dat gebied neemt.” (R9)

⁶³ Girth, A. M. (2012). A Closer Look at Contract Accountability: Exploring the Determinants of Sanctions for Unsatisfactory Contract Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 317-348; Milward, H. B., & Provan, K. G. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359-380; Stolt, R., Blomqvist, P., & Winblad, U. (2011). Privatization of social services: quality differences in Swedish elderly care. *Soc Sci Med*, 72(4), 560-567.



De combinatie van deze twee elementen, zorgt er echter voor dat het oprichtingstraject heel intensief en langdurig is. Lokale besturen die wensen gebruik te kiezen voor één van de DLB-vormen moeten heel wat bewijsstukken indienen zoals een motiveringsnota, de gemeenteraadsbeslissingen, verschillende financiële oefeningen e.d.:

“Ik herinner mij toch dat de oprichting niet van de poes was: met x besturen had je de gemeenteraden en de OCMW-raden, die toen nog zelfstandig waren, en telkens een vakbondsoverleg erbij. Dat heeft 1,5 jaar geduurd, enkel de formaliteit dan, want daarvoor was er dan de onderhandeling met de besturen. Wij zijn nu met x besturen, en moesten wij het geluk hebben, dat zit toch wel in ons DNA, om uit te breiden en een nieuw bestuur lid te laten maken, dan zie ik al naar die administratieve lijdensweg die op ons zal afkomen.” (R10)

De afschaffing van het oprichtingstoezicht bij de autonome gemeentebedrijven en extern verzelfstandigd agentschappen ten voordele van een klachtentoezicht wordt op het veld gewaardeerd omwille van twee elementen. De eerste reden ligt in lijn met een vorig element dat werd aangehaald: het zorgt voor een spoedigere oprichting:

“Het feit dat het toezicht is afgeschaft geweest, is voor ons een goede zaak. Wij hebben ons AGB in een snel tempo opgericht, dat had wellicht anders niet mogelijk geweest om dat op die termijn te doen.” (R25)

Het tweede element betreft het gevoel van respondenten op het veld dat deze twee DLB-vormen als éénhoofdige verenigingen (die met haar activiteiten binnen de gemeentegrenzen blijven) nog dicht bij het kernbestuur staan en zodoende ook gecontroleerd worden. Wat daarbij echter opvalt is dat respondenten binnen de OCMW-context zich vragen stellen bij de discrepantie in het oprichtingstoezicht: zo bestaan er ook heel wat welzijnsverenigingen die eenhoofdig van aard zijn, maar wel onderhevig zijn aan het oprichtingstoezicht. Opmerking hierbij is dat deze weliswaar éénhoofdige verenigingen (na verloop van tijd) vaak activiteiten ontplooiën buiten de gemeentegrenzen. Alleen bij de oprichting van een AGB, een privaatrechtelijke EVA of een projectvereniging is er geen oprichtingstoezicht voorzien. Voor de afwezigheid van dit toezicht is er heel wat appreciatie op het terrein. Anders is het gesteld met de appreciatie van de gevallen waarin er wel een oprichtingstoezicht is. Naast een groep die dergelijk toezicht logisch vindt zijn er heel wat respondenten die aangeven dat zij het oprichtingstoezicht veelal als onnodig ervaren dit willen zien evolueren naar het absolute minimum. Zij ervaren de extra controlefunctie van ABB als een “dubbel toezicht” op de verenigingen, naast die van de gemeenteraad. Er zouden al genoeg controlemechanismen (zoals de controlefunctie van de gemeenteraad, het klachtentoezicht, audits, revisors, jaarrekeningen die moeten neergelegd worden, ...) bestaan. Dit maakt extra toezicht vanuit ABB onnodig want dit zorgt voor extra administratieve ballast naast de al bestaande hoge administratief-bureaucratische druk. Tot slot is er nog een groep respondenten die vindt dat een vereniging vanaf dat zij opgericht en goedgekeurd is geweest door het oprichtingstoezicht, vrij gelaten moet worden wat betreft haar werking. Volgens hen moet er voldoende vertrouwen zijn in de lokale beleidsmensen en ambtenaren om een zelfstandige koers te varen met verenigingen.

Een aandachtspunt is dat lokale besturen bij de oprichting van of bij de toetreding tot intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Als de schaal van de verenigingen groeit, is er een fundamenteel debat nodig.

Te noteren in dit verband is evenwel dat bij de oprichting van samenwerkingsverbanden die binnen de grenzen van een referentieregio blijven, het oprichtingstoezicht zou worden afgeschaft. In de plaats zou een meldings- en publicatieplicht en een voorafgaand niet-bindend advies van ABB komen. Dit



zowel voor de oprichting als voor een statutenwijziging.⁶⁴ Dit advies is zinvol omdat er in de ontwerpstatuten fouten kunnen zitten; deze moeten tijdig ontdekt en gecorrigeerd worden.

4.5 GOEDKEURINGSTOEZICHT

Wat betreft de ervaring met het **goedkeuringstoezicht**, bestaat er een **grotere variëteit** in de antwoorden bij de respondenten. We onderscheiden drie groepen. De eerste groep respondenten geeft aan dat de controle op dergelijke verzelfstandigings-en samenwerkingsvormen **primordiaal** is. De combinatie van het gebruik van publieke middelen, de grote maatschappelijke impact van beslissingen in dergelijke verenigingen en het gebrek aan een controlerende rol van de gemeenteraad (naar analogie met het oprichtingstoezicht), doet hen argumenteren dat het goedkeuringstoezicht een belangrijke rol vervult:

“Gelet op het feit dat de gemeenteraad haar controlerende rol daar vaak niet speelt, denk ik wel dat ABB daar zeker zijn verantwoordelijkheid kan blijven nemen. Anders ga je echt wel met lacunes zitten waarbij je echt wel misschien met heel ongewenste gevolgen kan krijgen ... De belangen zijn groot die er in die verenigingen omgaan ... dus absoluut een essentiële rol voor ABB.” (R52)

"Iedereen houdt zich aan de regels houdt bij de oprichting van een woonzorgcentrum – daar kan er nl. enkel een woonzorgcentrum worden ingebracht maar geen assistentiewoning, maar vanaf het is opgericht gooit iedereen de assistentiewoningen er ook in omdat er geen goedkeuringstoezicht meer is daarna. Bij dat soort 'trucen' denk je soms dat je elkaar bezighoudt. Hetgeen theoretisch wordt verwacht en hetgeen in de realiteit gebeurt, staat soms ver van elkaar af." (R9)

"Door dit gebrek aan goedkeuringstoezicht, zou het ook kunnen dat we als projectvereniging bepaalde dingen ook gewoon verkeerd doen, zoals de genderverdeling die we niet naleven, of nog andere dingen waar we geen weet van hebben." (R12)

De tweede groep respondenten ervaart het goedkeuringstoezicht als veelal onnodig en wilt dit zien evolueren naar het **absolute minimum**. Door de extra controlefunctie van ABB zou er een “dubbel toezicht” ontstaan op de verenigingen, naast dat van de gemeenteraad. Deze strekking wordt voornamelijk bevolkt door algemeen directeurs van verenigingen die vaak ook zo autonoom mogelijk willen werken. Volgens hen bestaan er al genoeg controlemechanismen (zoals de controlefunctie van de gemeenteraad, het klachtentoezicht, audits, revisors, jaarrekeningen die moeten neergelegd worden, ...) wat een extra toezicht vanuit ABB onnodig maakt en zorgt voor extra administratieve ballast naast de al bestaande hoge administratief-bureaucratische druk:

“Controle moet er zijn, natuurlijk. Maar nu heb je een dubbel toezicht: je hebt de gemeenteraad, soms heb je ook een college dat ook wel wat dingen wil afdtoetsen, zelfs als dat niet wettelijk bepaald is, en je hebt ABB ... Er zijn toch al genoeg controlemechanismen dan die ene eventuele goedkeuring van de opname van een nieuw lid of een nieuwe taak binnen je vereniging?” (R16)

De derde groep van respondenten gaat nog verder en vindt dat vanaf een vereniging is opgericht geweest, en goedgekeurd is geweest door het oprichtingstoezicht, **vrij gelaten** moet worden wat betreft haar werking. Volgens hen moet er voldoende vertrouwen zijn in de lokale beleidsmensen en ambtenaren om een zelfstandige koers te varen met verenigingen:

⁶⁴ Zie nota VR 2021 1203 DOC.0187/1 QUINQUIES, p. 10.



vereniging waaraan men de tijd geeft om uit te kijken naar geschikte partners. Mocht het oprichtingstoezicht wegvallen, dan zou dit er wel moeten zijn bij de omvorming naar een meerhoofdige vereniging.

We bevelen, ondanks als nuttig element ervaren op het veld, een consequente afschaffing van het oprichtingstoezicht en dit voor alle vormen van gemeentelijke verzelfstandiging en samenwerking. Wel kan worden overwogen om gemeenten (en eventueel de oppositie) de mogelijkheid te geven om voorafgaand aan de oprichting/statutenwijziging hun voornemen en de ontwerpstatuten voor advies voor te leggen aan ABB. Op die manier kan alsnog – vergelijkbaar met een ruling in fiscale aangelegenheden – desgewenst enige rechtszekerheid geboden worden aan de betrokken lokale besturen indien er bepaalde punten zijn waarop twijfel bestaat inzake de conformiteit met de regelgeving. Indien geoordeeld zou worden dat toch een oprichtingstoezicht moet behouden blijven m.b.t. een vereniging en/of statutenwijzigingen, moet er een uniforme regeling uitgewerkt worden waarbij het:

- Hetgeen ter goedkeuring moet worden voorgelegd (enkel statuten, eventueel motiveringsnota, voorafgaand proces om tot oprichting over te gaan, ...) maximaal moet worden geüniformeerd.
- Voor de deelgenoten in spe van meet af aan duidelijk is welke de criteria zijn die zullen afgetoetst worden en waarbij die criteria maximaal uniform dienen te zijn.
- Eenzelfde goedkeuringstermijn voor alle rechtsvormen wordt bepaald. De termijn van 90 dagen lijkt vooralsnog geen onoverkomelijke problemen te stellen, al zullen lokale besturen een kortere termijn van 60 dagen (voor zover dit praktisch haalbaar zou zijn voor ABBB) evident erg zullen appreciëren.

B. Goedkeuringstoezicht

❖ Is het toezicht dan een last voor de lokale besturen of niet?

Het goedkeuringstoezicht treedt niet steeds gelijk op in gelijkaardige situaties. Dat het toezicht de laatste jaren meer en meer als coachend ervaren wordt, heeft eigenlijk als oorsprong een negatief iets, nl. de vele weigeringen van oprichtingen van woonzorgverenigingen enkele jaren geleden. Als reactie daarop zijn de besturen voorafgaandelijk contact gaan opnemen met ABB met het oog op de oprichting van nieuwe woonzorgverenigingen.

Een autonoom gemeentebedrijf kan filialen oprichten. Ook welzijnsverenigingen doen dit. Hierop toezicht uitoefenen is soms uitdagend. Filialisering kan namelijk (een verdoken vorm van) privatisering betekenen. Momenteel ontbreekt de rechtsgrond hiervoor, maar die is in voorbereiding. Naar ons weten is er geen overzicht van deze filialen.

Verder lijkt de inzet van revisoren is niet helder geregeld; er wordt ook niet consequent toegepast wat er in de statuten staat.

////////////////////////////////////

❖ Is een fusie van verschillende vormen van toezicht mogelijk of wenselijk?

De eerste toezichthouder van een vereniging is de raad van bestuur, op dit vlak is er meer marge en winst mogelijk. De nodige basiskennis ontbreekt vaak bij de bestuurders, een aanstelling van een mandataris moet gedragen en gesteund worden. De aansturing is inderdaad belangrijk. De bestuurders zelf vinden het ook niet helder.

Verschillende **vormen van toezicht** gaan uit van **verschillende regelgevingen**. Er zou ook consequent moeten bepaald worden welke rol Audit Vlaanderen kan vertolken voor de verschillende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en welzijnsverenigingen. Ook moet men stroomlijnen waar mogelijk. Andere vormen van toezicht kunnen op elkaar afgestemd worden. De verenigingsvormen met een minimum aan toezicht zijn nu populair. En waarom geldt artikel 386 DLB niet voor OCMW's? Er is duidelijk een tendens naar meer vrijheid en minder toezicht.

De bestaande regeling inzake toezicht is **niet geheel geharmoniseerd** wat betreft de formele aspecten van het toezicht. Uit de reacties van het veld blijkt evenwel dat dit gebrek aan harmonisatie als weinig storend wordt ervaren.

Gezien het voornemen tot afschaffing van het oprichtingstoezicht op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden binnen een referentieregio, zal dit toezicht in vele gevallen ook niet meer uitgeoefend worden, ook niet bij de oprichting van een IGS, of een welzijnsvereniging waarvan het OCMW de enige deelnemer is. Wij kunnen niet ontkennen dat ABB over heel wat expertise beschikt en een zicht wil blijven houden over het terrein. Maar als het oprichtingstoezicht binnen de referentieregio afgeschaft wordt – hoewel het oprichtingstoezicht op zich een nuttige functie kan vervullen - kan ook dit element niet meer verantwoord worden waarom bij sommige vormen het oprichtingstoezicht behouden blijft.

We bevelen aan dat het **niet prioritair is om te proberen streven naar een volledige harmonisatie van het algemeen toezicht** op de verschillende gemeentelijke verzelfstandigingsvormen. Wel kan worden nagedacht of een meer **consistente ontsluiting van de beslissingen van de toezichthoudende overheid** wat zou kunnen bijdragen tot de geapprecieerde coachende rol van de toezichtsfunctie. Door een databank met thematische ontsluiting op te zetten met hierin de (belangrijkste) beslissingen inzake toezicht, kan op worden tegemoetgekomen aan de *bottom up*-feedback omtrent de voorspelbaarheid van besluitvorming (preventieve functie). Tevens kan hiermee de (schijn van vermeende) inconsistentie in besluitvorming worden tegengegaan.

Aanbeveling 16: Afschaffing van het oprichtingstoezicht

Aanbeveling 16

- We bevelen aan de Vlaamse decreetgever aan het oprichtingstoezicht, gezien de beslissingen genomen in het kader van de regiovorming om een onderscheid in te voeren wat betreft het al dan niet toepassen van oprichtingstoezicht naargelang het gaat om regioconforme of niet-regioconforme samenwerkingsverbanden, consequent af te schaffen voor alle vormen en te vervangen door een advies zoals nu voorzien in het kader van de regiovorming. Een goede adviesverlening komt immers de kwaliteit van het oprichtingsdossier ten goede en zorgt er mede voor dat de toezichthouder voldoende geïnformeerd kan blijven over nieuwe lokale ontwikkelingen, wat ook functioneel is in hun rol van het algemeen administratief toezicht.



Aanbeveling 17

- We bevelen aan de Vlaamse overheid een meer consistente publieke ontsluiting ten aanzien van verzelfstandiging en samenwerking aan van de beslissingen van de toezichthoudende overheid.



5 Specifieke juridische kwesties en *best practices* omtrent de wisselwerking publiek-privaat

In het bestek bij deze onderzoeksopdracht is er met verwijzing naar het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024⁶⁵ de intentie opgenomen om een aantal juridische kwesties in het kader van de wisselwerking tussen 'publiek' en 'privaat' te remediëren: "*Het Vlaams Regeerakkoord pleit voor meer duidelijke spelregels om de rechtsonzekerheid weg te nemen die voortspruit uit het gebruik van het privaatrecht in de vormgeving en de activiteiten van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen, de private deelname, de filialisering en de publiek-private samenwerking.*"⁶⁶

In het verlengde van deze intentie en in het licht van het bestek en het regeerakkoord, komen in dit rapport achtereenvolgens drie topics aan bod: *ten eerste*, de hybride vormgeving van de verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten door een combinatie van organieke decretale bepalingen en federale vennootschapswetgeving (5.1.), *ten tweede*, de doelstellingen en activiteiten en de daarbij bestaande concurrentie en het marktoptreden van de lokale besturen (5.2.) en, *ten derde*, de mogelijkheid tot private deelname aan en filialisering door de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten (5.3.).

De uitwerking van elk topic vangt aan met een beknopte theoretische schets van de betreffende bepalingen in het DLB. Tijdens de interviews en gesprekstafels in fase 1 zijn deze drie eerder juridische kwesties bevestigd bij de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten. De vraagstelling, enerzijds, en de standpunten en *best practices* van de lokale besturen, anderzijds, worden achtereenvolgens weergegeven. Tot slot werd in samenspraak met de opdrachtgever beslist om, *ten eerste*, de hybride vormgeving en, *ten tweede*, de verplichting om de meerwaarde aan te tonen van private deelname verder te analyseren en aanbevelingen te formuleren hoe het DLB op dit vlak kan worden geoptimaliseerd. De bevindingen van de gesprekstafel in fase 2, zijn opgenomen in de analyse.

5.1 HYBRIDE VORMGEVING

5.1.1 Combinatie DLB en vennootschaps- en verenigingsrecht (WVV)

In het gewestelijk organiek kader omtrent de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen dat is opgenomen in het DLB grijpt de Vlaamse decreetgever op verschillende plaatsen terug naar het federale vennootschaps- en verenigingsrecht bij de vormgeving van de lokale entiteiten. Meer concreet betekent dit dat er in de regelgeving omtrent de lokale besturen sprake is van een combinatie van bepalingen die eigen zijn aan het DLB en die de Vlaamse decreetgever heeft uitgewerkt en bepalingen uit het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019⁶⁷. De Vlaamse decreetgever wijzigde het DLB recent naar aanleiding van de creatie van het nieuwe Wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019 (hierna: WVV)⁶⁸ en het daarin opgenomen nieuwe vennootschaps- en verenigingsrecht. Tot vóór de inwerkingtreding van decreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie⁶⁹, werd er in het DLB nog gebruik gemaakt van het intussen opgeheven Wetboek van Vennootschappen van 7 mei

⁶⁵ Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024, 270.

⁶⁶ Bestek nr. 2020/LSVP/vereenvoudiging van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen voor lokale besturen/01, 3 en 29.

⁶⁷ BS 4 april 2019.

⁶⁸ BS 4 april 2019.

⁶⁹ BS 4 augustus 2021; zie ook Voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie, Parl.St. VI.Parl. 2019-20, nr. 0880/2TER.



1999⁷⁰ en de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen⁷¹.

Kenmerkend aan het DLB is dat de mate waarin de Vlaamse decreetgever teruggrijpt naar het federale vennootschaps- en verenigingsrecht bij de vormgeving van de lokale entiteiten, erg verschilt naargelang het type van lokale verzelfstandigings- of samenwerkingsentiteit. In het licht van het onderzoeksopzet van deze opdracht, nl. de evaluatie van het organiek kader (DLB) met het oog op onder meer de *vereenvoudiging* van de diverse samenwerkingsvormen, is een analyse van de verscheidenheid aan technieken die de Vlaamse decreetgever hanteert, nodig. Hieronder wordt een overzicht gegeven waarbij het onderscheid tussen de drie overkoepelende types, nl. extern verzelfstandigde agentschappen (A.), de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (B.), en de verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn (C.) in aanmerking wordt genomen. Binnen deze 'overkoepelende' types verschilt de combinatie van het DLB en het vennootschaps- en verenigingsrecht in de vormgeving ook naargelang de verschillende verzelfstandigings- of samenwerkingsvormen.

A. Gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen

Wat de **extern verzelfstandigde agentschappen** betreft, varieert het gebruik van het privaatrecht bij hun vormgeving naargelang het gaat om een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm of een autonoom gemeentebedrijf.

Zoals de naam het al doet vermoeden, kent de Vlaamse decreetgever het privaatrecht een aanzienlijke rol toe bij het **gemeentelijke extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm**. Op grond van artikel 245, §1 van het DLB is de gemeente gemachtigd om "*onder de voorwaarden, vermeld in dit hoofdstuk, een vennootschap, een vereniging of een stichting als vermeld in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen op te richten en te belasten met welbepaalde beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang*" (eigen onderlijning). De decreetgever verwijst uitdrukkelijk naar de nieuwe federale vennootschaps- en verenigingswet en machtigt de Vlaamse gemeenten om 'een vennootschap, een vereniging of een stichting in de zin van het federale vennootschaps- en verenigingsrecht op te richten'.

Ten aanzien van het **autonoom gemeentebedrijf** maakte de wetgever tot enkele decennia geleden eveneens gebruik van het private vennootschapsrecht door in de Nieuwe Gemeentewet te voorzien dat 'de artikelen 53 tot 67 van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen van toepassing zijn op de autonome gemeentebedrijven behoudens indien deze wet er uitdrukkelijk van afwijkt'.⁷² Die verwijzing werd na verloop van tijd verlaten. Op vandaag neemt het autonoom gemeentebedrijf een zuivere *sui generis*-rechtsvorm aan waarbij niet langer wordt teruggesproken naar het vennootschapsrecht. Er is met andere woorden sprake van een volledig 'publiekrechtelijke' rechtsvorm.

B. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

In de organieke regelgeving omtrent de **intergemeentelijke samenwerkingsverbanden** beroept de Vlaamse decreetgever zich wel op het private vennootschapsrecht, maar dit keer op een suppletieve wijze. Bij de pluriforme samenwerkingsregeling waarbij de gemeenten vrij kunnen kiezen uit een reeks

⁷⁰ BS 6 augustus 1999.

⁷¹ BS 1 juli 1921.

⁷² Art. 9 van de wet van 28 maart 1995 tot wijziging van titel VI, hoofdstuk V, van de nieuwe gemeentewet (BS 8 april 1995) voerde een artikel 263octies in de Nieuwe Gemeentewet in.



intergemeentelijke samenwerkingsvormen naargelang hun intenties⁷³, is de suppletieve rol van de CV-bepalingen voor de **projectvereniging**, **dienstverlenende vereniging** en **opdrachthoudende vereniging** vastgelegd in artikel 397, derde lid van het DLB en in de – intussen achterhaalde – omzendbrief BA 2003/09 van 18 juli 2003.⁷⁴ Voormeld artikel voorziet dat de bepalingen van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van toepassing die gelden voor de vennootschapsvorm van de coöperatieve vennootschap (CV) van toepassing op het samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid "voor alles wat niet uitdrukkelijk geregeld is in deze titel" (eigen cursivering). Tot vóór de inwerkingtreding van decreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie, werd er verwezen naar de bepalingen van het Wetboek van Vennootschappen die gelden voor de vennootschapsvorm van de intussen opgeheven coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (CVBA).

C. Verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn

Tot slot grijpt de Vlaamse decreetgever ook in de DLB-bepalingen omtrent de **verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn** (ook wel OCMW-verenigingen genoemd) terug naar het federale vennootschaps- en verenigingsrecht. Net zoals bij de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen, moet er ten aanzien van de OCMW-verenigingen een onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, de **welzijnsvereniging** en de **autonome verzorgingsinstelling** en, anderzijds, de **ziekenhuisvereniging**, de **vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening**, en de **woonzorgvereniging en woonzorgvennootschap**.

Bij de eerste twee vormen, nl. de **welzijnsvereniging** en de **autonome verzorgingsinstelling**, hanteert de Vlaamse decreetgever dezelfde techniek als bij het autonoom gemeentebedrijf. Beide types van OCMW-verenigingen krijgen een volledig uitgewerkte *sui generis*-vormgeving waarbij niet wordt teruggegrepen naar het private vennootschaps- en verenigingsrecht.

Bij drie van de vijf vormen van de 'OCMW-verenigingen' – meer bepaald de **ziekenhuisvereniging**, de **vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening**, en de **woonzorgvereniging en woonzorgvennootschap** – voorziet het DLB wel in een combinatie van eigen bepalingen en bepalingen uit het vennootschaps- en verenigingsrecht. De Vlaamse decreetgever stelt in drie artikelen van het DLB dat een OCMW een 'een vzw als vermeld in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen kan oprichten'.⁷⁵ Voor de vennootschap voor sociale dienstverlening en de woonzorgvennootschap kan dit bovendien ook als 'sociale onderneming als vermeld in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen'.⁷⁶ Dit wetstechnisch procedé is gelijkaardig aan de methode die de decreetgever hanteert bij 'het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm'.

⁷³ De bepalingen zijn opgenomen in het DLB: de interlokale vereniging (art. 392 lid 1 DLB), de projectvereniging (art. 389 §2, 1° DLB), de dienstverlenende vereniging (art. 389 §2, 2° DLB) en de opdrachthoudende vereniging (met private deelname) (art. 389 §2, 3°-4° DLB).

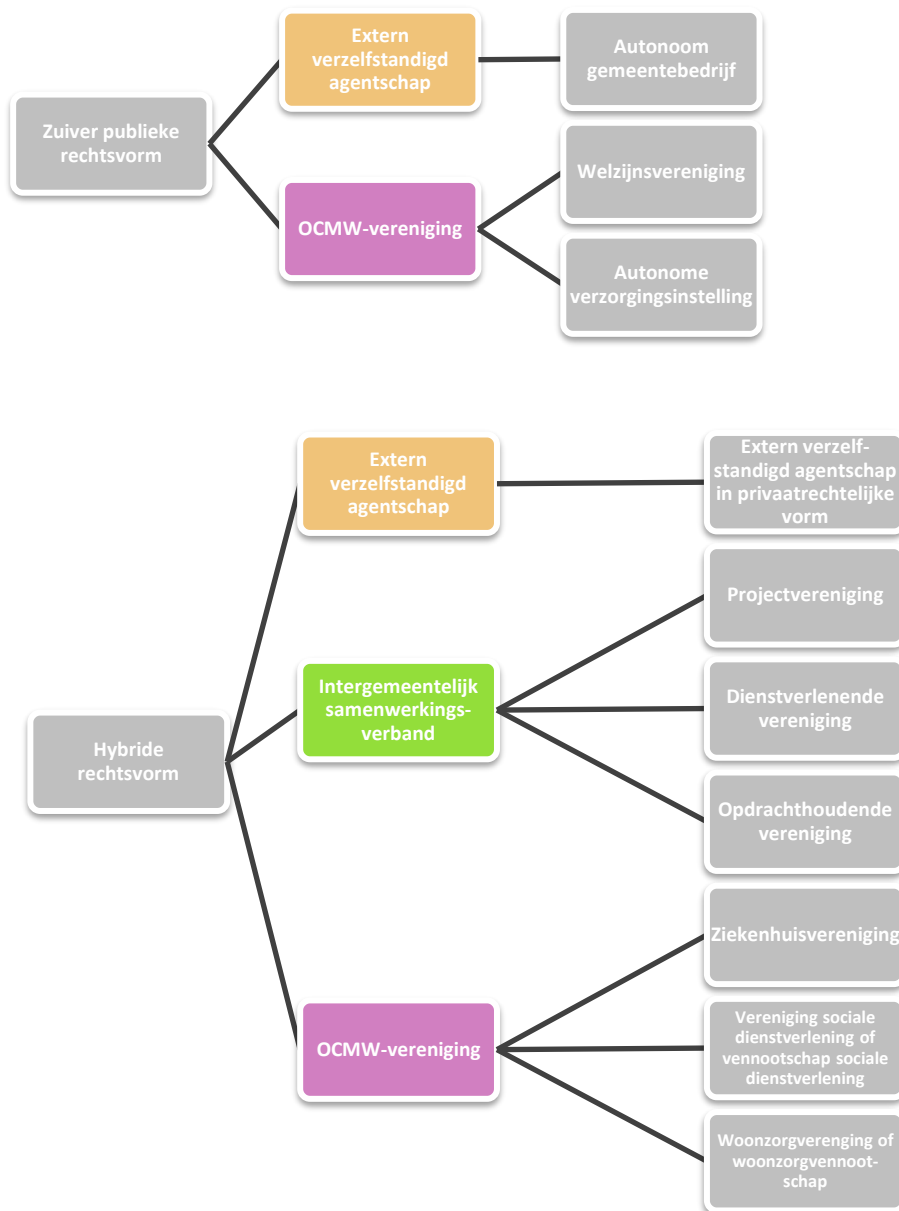
⁷⁴ De omzendbrief BA 2003/09 van 18 juli 2003 verwijst naar bepalingen van het vroegere Wetboek van Vennootschappen. Dit wetboek is intussen opgeheven door het WVV. In de Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024 ingediend door Bart Somers, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen, Parl.St. VI.Parl. 2019-20, nr. 143/1, is de uitwerking van een nieuwe omzendbrief opgenomen.

⁷⁵ Art. 501, eerste lid DLB (ziekenhuisvereniging); art. 508, §1 DLB (vereniging/vennootschap voor sociale dienstverlening); art. 513, eerste lid DLB (woonzorgvereniging/-vennootschap).

⁷⁶ Art. 508, §1 jo. 512 DLB (vennootschap voor sociale dienstverlening); art. 513, eerste lid jo. art. 515 DLB (woonzorgvennootschap).



Figuur 7 - Zuiver publieke rechtsvorm vs. hybride rechtsvorm



5.1.2 Perceptie op het veld: hybride rechtsvorm

Hierboven werd duidelijk dat de Vlaamse decreetgever gebruik maakt van het privaatrecht in de vormgeving van het merendeel (7 van de 10) van de in dit rapport onderzochte lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten.

Aangezien het bestek bij deze opdracht verwijst naar het Vlaams Regeerakkoord dat stelt dat men de rechtsonzekerheid wil wegwerken die voortspuit uit het gebruik van het privaatrecht bij deze vormgeving⁷⁷ en aangezien de overkoepelende onderzoeksvraag wil nagaan of de bestaande samenwerkings- en verzelfstandigingsvormen een antwoord op de actuele behoeften van lokale

⁷⁷ Bestek nr. 2020/LSVP/vereenvoudiging van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen voor lokale besturen/01, 3 en 29: "Het Vlaams Regeerakkoord pleit voor meer duidelijke spelregels om de rechtsonzekerheid weg te nemen die voortspuit uit het gebruik van het privaatrecht in de vormgeving en de activiteiten van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen, de private deelname, de filialisering en de publiek-private samenwerking."



besturen bieden, wordt hieronder – mede in het licht van de *bottom up approach* die het bestek vooropstelt – in eerste instantie *bij de lokale besturen zelf* gepeild naar de mate van (rechts)onzekerheid die deze hybride vormgeving voor hen teweegbrengt. In gesprekstafels en in individuele interviews werd de respondenten gevraagd hoe zij – vanuit de praktijk – omgaan met de combinatie van publiek- en privaatrechtelijke elementen in de organieke regelgeving. Er werd nagegaan of die hybride vormgeving (in het DLB) als voldoende duidelijk en rechtszeker wordt opgevat. Aansluitend werd gepolst of er bij de respondenten sprake is van een oneigenlijk gebruik van het juridisch kader. Daarnaast werd de vraag gesteld of de respondenten een hybride regeling of een volledig uitgewerkte publiek- of privaatrechtelijke regeling (cf. niet hybride maar 'zuivere' vormgeving) meer aangewezen vinden. Aangezien een van de oogmerken van de opdrachtgever is om te weten welke wet- en regelgevende knelpunten het Vlaamse organiek kader voor de lokale verzelfstandiging en de samenwerking (DLB) op dit vlak bevat, werd – voortbouwend op de bevindingen uit fase 1 – vervolgens in fase 2 ingegaan op enkele van deze wet- en regelgevende knelpunten. Uit deze analyse volgen tot slot een aantal aanbevelingen (5.1.3.).

Uit de antwoorden op bovenvermelde vragen kwamen **twee verschillende standpunten** naar boven. Een eerste groep respondenten gaf aan '**niet echt wakker te liggen**' van de hybride vormgeving van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen, terwijl een andere groep respondenten net **moeilijkheden** ondervindt met het teruggrijpen door de decreetgever in het DLB naar het vennootschaps- en verenigingsrecht. De bezorgdheden gingen bovendien vaak ruimer dan enkel het federale vennootschaps- en verenigingsrecht, en betroffen dikwijls een moeilijke wisselwerking tussen gewestelijke organieke wetgeving en federale wetgeving in het algemeen. Hieronder worden deze twee standpunten uitgewerkt binnen de drie types van gemeentelijke verzelfstandiging en samenwerking, nl. (A.) de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen, (B.) de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, en (C.) de verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn.

A. De gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen

Ten aanzien van de **extern verzelfstandigde agentschappen**, en meer bepaald het **autonoom gemeentebedrijf**, werd er door de respondenten op gewezen dat er een **moeilijke verhouding** bestaat tussen het autonoom gemeentebedrijf als verlengstuk van de gemeente, enerzijds, en federale overheidsdiensten – zoals de BTW-administratie – die het autonoom gemeentebedrijf niet als 'gemeente' zien, maar als bedrijf met een winstoogmerk, anderzijds:

"Het is logisch dat er gemeentetermen worden gebruikt, want het gaat om verlengd lokaal bestuur (BBC, DLB, overheidsopdrachten), maar anderzijds is er de federale BTW-administratie, die kijkt naar winstoogmerk, economische activiteit. Dat zijn twee werelden die moeilijk te vereenzelvigen zijn." (R23)

Daarbij werd het **concreet voorbeeld** gegeven dat een autonoom gemeentebedrijf dat zich bezighoudt met erfgoed enkel de BBC moet volgen, terwijl een autonoom gemeentebedrijf dat zich met kunsten inlaat, een dubbele jaarrekening moet aanhouden volgens het WVV, dit op basis van het winstgevend karakter van de activiteiten. Als tweede voorbeeld werd gewezen op het feit dat de BBC de aanlevering van verschillende schema's oplegt (bv. financieel schema, autofinancieringsmarge, e.d.), maar dat de vennootschapswetgeving iets geheel anders vereist (bv. schema van de Nationale Bank, eindejaarsverrichtingen e.d.). Die verschillende eisen bemoeilijken de werking van het autonoom gemeentebedrijf:



voor een goed begrip van de hybride vormgeving:

"Wij werken met een bedrijfsrevisor en een extern boekhoudkantoor, en wij hebben heel veel ondersteuning op dat vlak." (R30)

Ook het ABB wordt frequent gecontacteerd bij concrete vragen over de suppletieve toepassing van het vennootschapsrecht (R30, R18).

In het licht van de recente wijziging van het DLB, geeft een respondent nog mee dat de verschillen tussen de CVBA-vorm de nieuwe CV-vorm erg klein zijn (R40). De wijziging die de Vlaamse decreetgever doorvoerde met het decreet tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie, nl. de suppletieve verwijzing naar de intussen opgeheven CVBA vervangen door de nieuwe CV-vorm, heeft dus weinig impact, aldus de respondent.⁷⁸

Andere respondenten gaven dan weer aan **wél moeilijkheden te ondervinden**. Zo rijzen er bij de respondenten vragen over welke van beide wetgeving van toepassing is in een bepaalde situatie, het DLB of het vennootschapsrecht:

"Dat is echt wel een beetje lastig. Vroeger was dat duidelijker. (...) Wij worstelen daar ook soms wel een keer mee. Wat is er nu van toepassing? Is het nu het decreet, of is het vennootschapsrecht?" (R3)

Daarnaast werd er gewezen op het statuut van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden als 'overheidsinstelling' en de moeilijke toepassing van de private vennootschapswetgeving op deze overheidsinstellingen:

"Dat regeltje over het vennootschapsrecht hoe het er nu staat (alles wat niet in het DLB staat, valt onder het vennootschapsrecht) is inderdaad wat problematisch. Dat is wat te kort door de bocht. (...) Het is een beetje te vaag en te ruim geformuleerd om te zeggen dat het vennootschapsrecht geldt voor alles wat niet uitdrukkelijk is geregeld. We zijn nog altijd overheidsinstellingen en je kan niet zomaar de vennootschapswetgeving gaan toepassen op een overheidsinstelling." (R14)

Een intergemeentelijk samenwerkingsverband met private deelname, wees op de 'omgekeerde situatie' waarin het de private partner is die soms moeite heeft met het 'publieke' kader, zoals de rechtspositieregeling (R2).

Naast deze algemene bevindingen over de wisselwerking tussen het DLB en het vennootschapsrecht, wezen de respondenten ook op **specifieke voorbeelden van die complexiteit**. Een concrete moeilijkheid die de respondenten meegaven, is de onduidelijkheid die rijst naar aanleiding van de verplichte uittreding van de provincies uit de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dit aangezien de provincies de verwijzing naar het vennootschapsrecht aangrijpen om een uitbetaling volgens het vennootschapsrecht (de CVBA-bepalingen) te eisen, wat neerkomt op de uitkering van de *nominale* waarde (cf. hoger bedrag) in plaats van de *boekhoudkundige* waarde:

"Moeten de provincies worden uitbetaald volgens de regels van de CVBA? Nominale waarde/boekwaarde? Moet er een andere bedrag dan het bedrag dat de provincie destijds heeft ingebracht, worden uitbetaald?" (R14)

⁷⁸ Art. 92, 3° van het decreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie, BS 4 augustus 2021, zie ook van het voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie, Parl.St. VI.Parl. 2019-20, nr. 0880/2TER.



De respondenten gaven aan dat er vervolgens methodieken 'sur l'état' worden ontwikkeld om een oplossing te bieden aan dergelijke situaties. Tot slot wees een respondent op een aantal praktische problemen die opduiken door de mix van publiek- en privaatrecht, zoals het feit dat de ondernemingsrechtbank de *sui generis*-rechtsvorm van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden 'niet kent' en niet in het systeem kan ingeven, waardoor er bij de neerlegging van statuten wordt gepubliceerd dat intercommunales een NV of een CVBA zijn, "*terwijl ze dat eigenlijk niet zijn, simpelweg omdat andere administratieve entiteiten niet weten wat er in de wetgeving staat*" (R40).

Meer algemeen gezien, werd er ook t.a.v. de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden expliciet gewezen op de **moeilijke verhouding tussen het federale recht en het lokale decreet**: "*de federale overheid gaat niet om met dat lokale decreet*" (R3). Er werd ook hier gewezen op een discrepantie tussen de federale wetgeving en de Vlaamse regelgeving waarbij het aanvoelen werd geuit dat de Vlaamse wetgeving misschien onvoldoende preciseert en de kennis en het inzicht van de federale overheid in vormen en juridische kenmerken van verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten in het DLB vaak onvoldoende is en er te weinig rekening mee worden gehouden. Een voorbeeld van een discussie die de hybriditeit tweebreekt, betreft het fiscaal statuut en meer bepaald de vraag of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden nu wel of niet onder de onroerende voorheffing vallen, en dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden om de vijf jaar een rulling moeten aanvragen. Ook het UBO-register⁷⁹ zorgde voor de nodige onduidelijkheid, toen de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden plots een brief kregen dat ze aan de verplichting moesten voldoen – maar uit het DLB bleek dat het niet van toepassing was op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Bij navraag aan de fiscale administraties "*vallen die dan uit de lucht en zeggen: een opdrachthoudende vereniging, waarover hebt u het?*" (R40).

Los van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, gaf een respondent aan:

"Op Vlaams niveau is er een tendens tot meer samenwerking rond de administraties, maar op federaal niveau – zeker wat betreft fiscaliteit – worden er bepaalde regels opgelegd waarbij samenwerking wordt bemoeilijkt, terwijl Vlaanderen daar niet echt iets aan kan veranderen. Het gaat over vennootschapsbelasting, rechtspersonenbelasting e.d." (R42).

C. De verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn

Ten aanzien van de **verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn**, werd er door een respondent gewezen op het feit dat problemen veroorzaakt door de combinatie van publiek- en privaatrechtelijke bepalingen iets minder sterk spelen bij de publiekrechtelijk vormgegeven OCMW-verenigingen omdat er minder wordt verwezen naar privaatrechtelijke vormen, maar "*dat je voor de sui generis-vorm (lees: de **welzijnsvereniging** en de **autonome verzorgingsinstelling**) ook wel merkwaardige zaken krijgt*", zoals notarissen die deze rechtsvormen niet goed kennen waardoor ze een eigen interpretatie geven aan de regels (bv. een buitengewone algemene vergaderingen beleggen op het notariskantoor om een statutenwijziging te doen) (R51).

Door een respondent werd er gewezen op een probleem dat is ontstaan ten aanzien van een **woonzorgvereniging** door de inwerkingtreding van de nieuwe vzw-wetgeving. De vereiste in het vzw-recht dat een vaste vertegenwoordiger moet worden aangewezen, zorgde voor een dispuut met een OCMW die bestuurder is van de woonzorgvereniging (R11). Volgens de respondent is het grootste probleem dat "*zij denken dat omdat het nieuw wetboek van vennootschappen en verenigingen niet*

⁷⁹ In dit register staan de 'Ultimate Beneficial Owners' of 'uiteindelijk begunstigen' van een vennootschap of andere juridische entiteit in geregistreerd, zie <https://financien.belgium.be/nl/E-services/Ubo-register>.



van toepassing is op hen, dat dat geen impact heeft op onze werking". Volgens de respondent zou de vennootschapswetgeving meer kunnen worden gefinetuned met het DLB.

Een respondent sprak van een *clash tussen de vzw-wetgeving en het DLB* omdat het **'twee verschillende werelden'** zijn, en wees daarbij op het moeilijk evenwicht tussen inbreng en vertegenwoordiging. Er werd ook gewezen op vooropgestelde vereisten inzake meerderheden en stemmen in het licht van het belang van prijszetting. Bij publieke spelers is elke beslissing in verband met prijzen onderworpen aan bepaalde meerderheden van stemmen en een goedkeuringstoezicht, wat private spelers de opmerking doet maken: *"We gaan toch niet naar de stad of het OCMW moeten gaan om te bepalen hoe hoog we die prijs leggen?"* (R39). Sommige beslissingsprocessen blijken dus moeilijker binnen het DLB. De respondent geeft daarbij aan dat dit wel terecht is en absoluut zijn rechtvaardigingsgronden heeft dat er een controle is van de overheid, maar dat dit naar de symbiose met privaat ondernemerschap toe *"allemaal blokken aan het been zijn"*, waarop er een afweging van de voor- en nadelen van de samenwerking zal volgen (cf. 'vertraagt het effectief?', 'heeft het zijn zin?', 'kan je je doelen realiseren?', e.d.).

Los van de drie types van gemeentelijke verzelfstandiging en samenwerking, werden er t.a.v. de vraag of de respondenten een **volledig uitgewerkte privaat- of publiekrechtelijke regeling** aangewezen zouden vinden, opnieuw twee standpunten geuit. *Enerzijds* gaven respondenten aan dat een volledig privaatrechtelijk kader **niet wenselijk** was aangezien *"de vzw en BVBA en NV nóg veel meer verplichtingen moeten nakomen"* (R18). *Anderzijds* werd het standpunt verkondigd dat een meer privaatrechtelijk kader **goed zou worden ontvangen**:

"Vroeger (dus onder de wet van 1986) was het duidelijker. Het zou duidelijker zijn moesten we weer kunnen kiezen tussen een echte vennootschapsvorm, omdat dat dan ook toelaat te bepalen wat we zelf gaan doen, wat we gaan uitbesteden, hoe zwaar je wil samenwerken." (R3)

Een **concreet voorbeeld** dat werd gegeven waarom een privaatrechtelijk kader meer aangewezen zou zijn is dat *"corona-steunmaatregelen wel voor de vzw gelden, maar niet voor het AGB"* (R25).

De kleinere administratieve last in vergelijking met de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen werd eveneens opgeworpen:

"De administratieve lasten, de bestuurders die je moet aangeven, de AV's die je moet houden, die moet dan nog eens langs de gemeenteraad passeren, ... Dus het is zeker een overweging geweest naar administratieve vereenvoudiging die meespeelt." (R25)

Tegelijkertijd wijst een respondent op een **nadeel** van het hanteren van het federale vennootschapsrecht, namelijk de afhankelijkheid van federaal optreden:

"Als de federale wetgever opeens zegt dat de NV maximum 15 bestuurders heeft, dan gaan er automatisch misschien ineens heel wat publiekrechtelijke gevolgen zijn als de Vlaamse decreetgever ook voor die vormen kiest bij de vormgeving van 'onze' publieke rechtspersonen. Dan bepaal je zelf niet je regels als decreetgever, maar ben je afhankelijk van die federale wetgever." (R44)

Er wordt aan toegevoegd dat het uitvoeren van puur 'publieke' taken het beste gebeurt in een publiekrechtelijke rechtspersoon die **door de decreetgever zelf wordt vormgegeven** (R44). Het feit dat privaatrechtelijke vormen **'meer gekend'** zijn, komt ook als argument naar boven om te evolueren naar privaatrechtelijke structuren, samen met het feit dat de lokale entiteiten financieel uit de nood moeten worden geholpen:

////////////////////////////////////

Nog een andere respondent geeft eveneens aan dat *"de administratieve beheersbaarheid ten opzichte van twee jaar geleden compleet is veranderd. De administratieve rompslomp nu is gigantisch veel groter dan vroeger. Het formalisme is gigantisch geworden. Alles wat creatief is en snelheid en flexibiliteit nodig heeft, wordt gewoon kapotgemaakt. En moest je dat willen doen, moet je het illegaal doen."* (R22). Als voorbeeld wordt de goedkeuring van het meerjarenplan gegeven, waarbij wordt gepleit om het meerjarenplan van de welzijnsvereniging pas te laten goedkeuren nadat het plan van de gemeenten is goedgekeurd.

Ten aanzien van een projectvereniging, geeft een respondent aan dat er zich een aantal toepassingsproblemen voordeden die ze *en cours de route* hebben opgelost. Het voorbeeld dat hij geeft is de 'administratieve rompslomp' die het uitsturen van briefwisseling impliceerde, maar intussen is dit pragmatisch opgelost, waarbij de GAS-wetgeving hen heeft geholpen (R5).

Nog een andere respondent geeft dan weer ten aanzien van een opdrachthoudende vereniging aan dat *"de administratieve werking daarrond toch wel redelijk belastend is"*. Als voorbeeld wordt de algemene vergadering gegeven (o.a. bij een verlenging) die in feiten bijna puur een administratieve formaliteit is (R30).

Een respondent geeft tot slot mee dat de 'robuustheid' van een dienstverlenende vereniging nodig is in hun geval, maar dat je wel daarin wel de 'flexibiliteit' van een projectvereniging zou moeten kunnen hanteren:

"Want als je nu een dienstverlenende vereniging wil opzetten, dan ben je al twee jaar bezig met consultancy en bij allerlei bureaus en advocaten langs te gaan. Je hebt revisoren nodig voor je dat fatsoenlijk hebt opgezet, en dat vind ik erover. We hebben denk ik een tussenformule nodig, is spreek nog niet over een nieuwe formule, die de kwetsbaarheid van een projectvereniging deels weghaalt en de flexibiliteit ervan houdt." (R41).



Wat de hybride vormgeving van de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen betreft, worden er **geen fundamentele problemen** ervaren bij het teruggrijpen door het DLB naar het federale vennootschaps- en verenigingsrecht (WVV). Er bestaat wel **verwarring en onduidelijkheid** over de wisselwerking tussen het DLB en het WVV en meer algemeen rijst vaak de vraag 'welke van beide nu van toepassing is'. Daarbij zijn een aantal **concrete kwesties** aangehaald, waaronder moeilijkheden die ontstaan bij de uitbetaling van uittreedende provincies, en bij vereisten in het WVV omtrent vaste vertegenwoordigers die de bepalingen van het DLB doorkruisen.

Naast de hybride vormgeving, bestaat er een **moeilijke verhouding tussen de gewestelijke organieke wetgeving en de federale wetgeving**. Daarbij zijn een aantal concrete kwesties aangehaald, waaronder het feit dat de federale overheidsdiensten geen rekening houden met de DLB-vormen (cf. het gebrek aan kennis van de fiscale administratie over de DLB-vormen), de regels omtrent jaarrekeningen en boekhouding die moeilijk te vereenzelvigen zijn met de regels daaromtrent in het DLB, en ondernemingsrechtbanken en notarissen die de DLB-vormen niet kennen waardoor ze eigen onjuiste interpretaties geven aan de DLB-bepalingen/vormen.

De vraag of een **hybride of een volledig publiek- of privaat kader wenselijk** is, kent uiteenlopende antwoorden. Een concrete kwestie die bij het hanteren van het privaatrecht wordt aangehaald, is de afhankelijkheid van federaal optreden. Tot slot was er **kritiek op vermeende 'onwettige' lokale entiteiten** die hun werking ongehinderd en ongecontroleerd zouden voortzetten, terwijl ze beweerdelijk eigenlijk een DLB-vorm zouden moeten aannemen.

Gelet op de bevindingen die naar boven kwamen uit de interviews en gesprekstafels in fase 1, werd in overleg met de opdrachtgever besloten om in fase 2 verder te onderzoeken hoe de onduidelijkheid t.a.v. de wisselwerking van het DLB en het WVV kan worden verminderd en/of vermeden. Daarbij werd de hybride vormgeving onderzocht, net als alternatieven hiervoor.

5.1.3 Analyse en aanbevelingen

Uit de *bottom up approach* die werd gehanteerd in fase 1 van dit onderzoek waarbij werd gepeild naar de mate van (rechts)onzekerheid die de hybride vormgeving voor de lokale besturen teweegbrengt, blijkt dat er **geen fundamentele problemen** zijn, maar dat er wel **onduidelijkheid bestaat bij de lokale besturen t.a.v. de wisselwerking van het DLB en het WVV**. De bezorgdheid in het Vlaams Regeerakkoord omtrent de rechtsonzekerheid die voortspuit uit het gebruik van het privaatrecht in de vormgeving van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen, blijkt dus terecht te zijn.

Hieronder wordt er in eerste instantie een juridische analyse gemaakt van de hybriditeit van de (inter)lokale rechtsvormen (A.). Vervolgens wordt ingegaan op hoe de Vlaamse decreetgever komaf kan maken met de voormelde onduidelijkheid. Hiertoe schetst het rapport in eerste instantie drie scenario's die zijn voorgelegd en afgetoetst met lokale besturen in een gesprekstafel (B.). Waar nodig werden scenario's verder geanalyseerd en uitgewerkt met het oog op de formulering van enkele aanbevelingen (C.).

A. Juridische analyse van de hybriditeit van (inter)lokale rechtsvormen

Supra 5.1.1. werd een beknopt overzicht gegeven van de verschillende combinaties die de Vlaamse decreetgever in het DLB maakt van het eigen bepalingen en bepalingen uit het WVV. Daaruit blijkt dat de mate waarin de Vlaamse decreetgever teruggrijpt naar het federale vennootschaps- en verenigingsrecht bij de vormgeving van de lokale entiteiten, **erg verschilt naargelang het type** van



lokale verzelfstandigings- of samenwerkingsentiteit. Hierboven werd een onderscheid gemaakt tussen de drie overkoepelende types (nl. extern verzelfstandigde agentschappen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn), en de tien subtypes (nl. autonome gemeentebedrijven, gemeentelijk extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm, projectverenigingen, dienstverlenende verenigingen, opdrachthoudende verenigingen, welzijnsverenigingen, autonome verzorgingsinstellingen, ziekenhuisverenigingen, verenigingen en vennootschappen voor sociale dienstverlening, en woonzorgverenigingen en woonzorgvennootschappen).

Bij de verdere analyse van de hybriditeit wordt hieronder echter een opdeling gemaakt naargelang de **wetgevingstechniek**, en dit overkoepelend aan de tien samenwerkings- en verzelfstandigingsvormen die aan bod komen in dit onderzoeksrapport. Deze opdeling wordt gebruikt aangezien het *bottom up* duidelijk werd dat de onduidelijkheid verschilt naargelang de techniek die de Vlaamse decreetgever hanteert. Samengevat zijn er **drie manieren** te onderscheiden waarop de Vlaamse decreetgever teruggrijpt naar het privaatrecht/federale vennootschaps- en verenigingsrecht in het DLB: (1) de Vlaamse decreetgever voorziet **geen invloed** van het privaatrecht (uitzondering: tenzij de statuten dit voorzien); (2) de Vlaamse decreetgever verwijst **suppletief** naar het vennootschapsrecht (nl. de CV); (3) de Vlaamse decreetgever baseert zich in **sterke mate** op vennootschap, de vereniging en de stichting.

Figuur 8 - Mate van invloed van het privaatrecht op de rechtsvorm van (inter)lokale entiteiten



Geen invloed van het privaatrecht (WVV)



- **Autonoom gemeentebedrijf**
- **Welzijnsvereniging**
- **Autonome verzorgingsinstelling**

Opvallend is dat de Vlaamse decreetgever slechts voor drie van de tien verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten die het voorwerp uitmaken van dit onderzoeksrapport een volledig eigen 'publiekrechtelijke' *sui generis*-rechtsvorm ontwerpt, nl. voor het autonoom gemeentebedrijf, voor de welzijnsvereniging en voor de autonome verzorgingsinstelling.

Supra nr. XX werd reeds meegegeven dat de wetgever in de Nieuwe Gemeentewet wel in een suppletieve toepassing van het vennootschapsrecht voorzag ten aanzien van het autonoom gemeentebedrijf. Op vandaag is die techniek verlaten. Zowel het autonoom gemeentebedrijf, als de welzijnsvereniging en de autonome verzorgingsinstelling nemen een **zuivere 'publiekrechtelijke' sui**



generis-rechtsvorm aan. Dit betekent dat de **Vlaamse decreetgever volledig zelf** een rechtsvorm uitwerkt aan de hand van verschillende bepalingen in het DLB, waarbij hij niet teruggrijpt naar het private vennootschaps- en verenigingsrecht. De Vlaamse decreetgever benadrukt de eigenheid van de rechtsvorm bijvoorbeeld in artikel 475, derde lid van het DLB en artikel 496, tweede lid van het DLB door te stellen dat de welzijnsvereniging en de autonome verzorgingsinstelling respectievelijk de afkorting 'WV' en 'A.V.' draagt. Voor alles wat de Vlaamse decreetgever niet regelt, kunnen de lokale besturen zelf iets voorzien in de statuten van de lokale entiteit.

De moeilijkheden die ontstaan door de wisselwerking tussen het publiek- en het privaatrecht bij de rechtsvorm en die *bottom up* zijn gedistilleerd (*supra* 5.1.2.), doen zich bijgevolg niet voor bij deze drie lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen. Toch werd er door de respondenten gewezen op de doorwerking van federale initiatieven die moeilijkheden teweegbrengt, zoals bv. de BTW-administratie die focust op het uitoefenen van een economische activiteit met winstogmerk en zo ook autonome gemeentebedrijven 'viseert'. Deze moeilijkheden zijn echter niet terug te brengen tot het gebruik van het privaatrecht door de Vlaamse decreetgever maar ontstaan eigenlijk door de doelstellingen en activiteiten die het autonoom gemeentebedrijf ambieert – daarom dat dit hier *out of scope* wordt geplaatst.

Wat de rechtsvorm betreft, is het voor zowel de lokale besturen zelf als voor de burger/particulieren/andere overheden **duidelijk welke rechtsvorm** de entiteiten aannemen en welke regels bijgevolg van toepassing zijn. Ze dienen immers enkel het DLB te raadplegen om een volledig beeld te krijgen van de vormgeving. Met deze wetgevingstechniek kan de Vlaamse decreetgever bovendien ook gerust zijn: wettelijke initiatieven op een ander (lees: federaal) bevoegdheidsniveau, zullen geen automatische/dynamische doorwerking hebben op de gewestelijke vormgeving/regelgeving. De Vlaamse decreetgever blijft met andere woorden **te allen tijde heer en meester van het DLB** en van de vormgeving van de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten. De integrale uitwerking door de Vlaamse decreetgever van een *sui generis*-kader kan in dat opzicht enkel worden aangemoedigd. De rechtszekerheid is er in ieder geval mee gebaat.

Tot slot dient er de nuance te worden gemaakt dat er wel mogelijk een impact van het WVV bestaat op deze verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten, maar dit slechts in zoverre zij dit zelf in hun **statuten** voorzien. Zo is bijvoorbeeld in artikel 234, §2 van het DLB voorzien dat artikel 266, 267, 269 en 272, §1, tweede en derde lid van het DLB van toepassing zijn op het autonoom gemeentebedrijf "*zolang het autonoom gemeentebedrijf geen eigen regels heeft vastgesteld voor het aangaan van verbintenissen, de kredietbewaking, de wetmatigheidscontrole of de ondertekening van de girale betalingsorders*". Autonome gemeentebedrijven, welzijnsverenigingen en autonome verzorgingsinstellingen kunnen daar mogelijk zelf teruggrijpen naar regels uit het WVV waardoor zij het privaatrecht op die manier zelf binnenbrengen in hun lokale werking.⁸⁰ De lokale besturen krijgen met anderen woorden een zekere autonomie aangezien ze – waar de Vlaamse decreetgever niets regelt – de statuten zelf nog kunnen vormgeven. Voor alle duidelijkheid, dit laatste hoëft bovendien niet via het WVV. Lokale besturen kunnen er bv. evengoed voor kiezen om terug te vallen op het gemeentelijk juridisch kader.

⁸⁰ Zie ook art. 485, vierde lid jo. art. 500 DLB voor de welzijnsvereniging en de autonome verzorgingsinstelling: "*De welzijnsvereniging bepaalt de regels voor het aangaan van verbintenissen, de kredietbewaking, de wetmatigheidscontrole en de ondertekening van de girale betalingsorders.*".



Suppletieve verwijzing naar het privaatrecht (WVV)



- Projectvereniging
- Dienstverlenende vereniging
- Odrachthoudende vereniging

Een tweede wetgevingstechniek die de Vlaamse decreetgever hanteert, is die van de suppletieve verwijzing naar het private vennootschaps- en verenigingsrecht. Voor alles wat de Vlaamse decreetgever **niet uitdrukkelijk regelt** in het DLB, moeten de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden teruggrijpen naar de bepalingen die gelden voor de vennootschapsvorm van de **coöperatieve vennootschap (CV)** zoals die zijn opgenomen in het WVV.⁸¹ Op die manier wordt er een **grote verantwoordelijkheid gelegd bij deze lokale besturen**, aangezien er van ze wordt verwacht (substantiële) kennis te hebben van het federale vennootschapsrecht – iets wat in de realiteit vaak ontbreekt (zie *supra* 5.1.3. B.). Het valt te benadrukken dat – ondanks deze verwijzing naar de CV – de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden geen (private) CV-vorm aannemen en geen private vennootschap zijn.

De Raad van State, afdeling Wetgeving zet een aantal beginselen van wetgevingstechniek uiteen, waaronder dit principe van '**de dynamische verwijzing**'.⁸² Indien de wetgever een verwijzing opneemt in een bepaling, is deze in principe altijd dynamisch van aard waardoor de tekst waarnaar wordt verwezen van toepassing is, inclusief de eventuele latere wijzigingen ervan.⁸³ Tegenover dynamisch verwijzen staat 'statisch verwijzen'. Indien er statisch wordt verwezen is de tekst waarnaar er wordt verwezen van toepassing, maar wordt er rekening gehouden met de inhoud van de tekst op een welbepaalde datum. Eventuele wijzigingen van die tekst op een later moment hebben bijgevolg geen invloed op de verwijzing.⁸⁴ De Raad van State benadrukt dat het soms nuttig of nodig kan zijn om statisch te verwijzen, bijvoorbeeld als de wetgever bang is dat toekomstige wijzigingen van de tekst waarnaar wordt verwezen strijdig of onbestaanbaar zullen zijn met de tekst die hij opstelt.⁸⁵

Het feit dat het in dit geval gaat om een *gewestelijke* regelgeving (nl. DLB) die verwijst naar een *federale* regelgeving (nl. WVV), maakt het nog complexer. In zijn adviespraktijk gaf de Raad van State reeds een aantal wetgevingstechnische opmerkingen omtrent de federale en deelstatelijke wetgeving en (dynamische) verwijzingen naar normen op het ene of het andere niveau.⁸⁶ De afdeling Wetgeving gaf al advies over de situatie waarbij *gemeenschappen en gewesten* de evolutie van een bedrag in hun regelgeving koppelen aan het federaal geregeld prijsindexcijfer. Indien de federale regelgeving op dat vlak wordt gewijzigd, wordt ook de wijze van indexering zoals bepaald in de gemeenschaps- en gewestregelgeving gewijzigd. Gelet op hun eigen materiële bevoegdheid en de mogelijkheid van het

⁸¹ Art. 397, tweede lid DLB.

⁸² Raad van State, *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, 61.

⁸³ Adv.RvS nr. 65.617/3 van 5 april 2019 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het artikel 104 van het Algemeen Reglement op de Elektrische Installaties, overw. 8; Adv.RvS nr. 65.929/3 van 9 mei 2019 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de wijzigingen van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft garanties van oorsprong voor gas en warmte en koude, overw. 5.2; J. VAN NIEUWENHOVE, "Tips voor wetgevingstechniek", TVW 2006, afl. 1, (57) 57; B. DE SUTTER, "Regelgeving door verwijzing en de bekendmakingsplicht van normen. Een analyse aan de hand van de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State", TVW 2012, afl. 4, (242) 245; C. LAMBOTTE en P. TAPIE, *Technique législative et codification: notes et exemples*, Brussel, Story-Scientia, 65.

⁸⁴ W. DE COCK, "Lokale besturen. Definities scherpgesteld", TVW 2014, afl. 2, (136) 137; J. VAN NIEUWENHOVE, "Tips voor wetgevingstechniek", TVW 2006, afl. 1, (57) 58.

⁸⁵ Raad van State, *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, 61.

⁸⁶ De Raad van State benadrukte bijvoorbeeld dat de federale wetgever er rekening mee moet houden dat als hij dynamisch verwijst naar sociale statuten die door de gemeenschappen en de gewesten worden toegekend, dit tot gevolg heeft dat het personele toepassingsgebied van zijn regelingen kan worden gewijzigd buiten zijn wil om door evoluties in de regelgeving van de gemeenschappen en de gewesten, in Adv.RvS nr. 64.911/1 van 10 januari 2019 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en van de programmawet van 27 april 2007, overw. 3.4; bij het hanteren van een dynamische verwijzing moet er bovendien worden opgelet voor bevoegdheidsoverschrijdende delegaties, zie C. JENART, "Regelgevend verwijzen naar externe standaarden – Een toetssteen der wijzen", TVW 2019, afl. 4, (234) 237; H. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN, B. SEUTIN en G. VERMEYLEN, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving, Brugge, die Keure*, 2016, 158.



gebruik van het instrument van de indexering, kunnen zij evenwel een einde maken aan de verwijzing naar het (gewijzigde) federale indexeringsmechanisme.⁸⁷

Vóór de recente wijziging van het DLB, verwees de Vlaamse decreetgever op suppletieve wijze naar de bepalingen van de coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (CVBA) zoals vervat in het Wetboek van Vennootschappen. Intussen is het Wetboek van Vennootschappen opgeheven en geïntegreerd in het nieuwe WVV en bestaat de CVBA-vorm niet langer.⁸⁸ Er rees **onduidelijkheid** wat de gevolgen waren van dergelijke **federale wijziging** en bij de aanneming van het DIS en het DLB heeft de Vlaamse decreetgever dit niet verduidelijkt. Gelet op het principe van de dynamische verwijzing is artikel 397, tweede lid van het DLB onderhevig aan de wijzigingen van de tekst waarnaar wordt verwezen (nl. vroeger het intussen opgeheven Wetboek van Vennootschappen nu het WVV), maar de toepassing van dit principe op de casus van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden was niet vanzelfsprekend. Door de afschaffing door de federale wetgever van de CVBA-vorm was er sprake van een leemte. Er vond een dynamische interpretatie plaats naar niet langer bestaande bepalingen, waardoor er eenvoudigweg **geen kader als terugvalbasis meer was** en het DLB als enig geldende regelgeving overbleef. Intussen heeft de Vlaamse decreetgever **ad hoc ingegrepen** via een decreetswijziging: hij heeft de 'CVBA' vervangen door de 'CV'. De Vlaamse decreetgever maakte jammer genoeg geen gebruik van de recente wijziging van het DLB om te verduidelijken wat er moet gebeuren indien dit of een gelijkaardig probleem zich opnieuw zou voordoen. Niets belet evenwel dat de federale wetgever in de toekomst opnieuw overgaat tot een fundamentele wijziging van het palet/de numerus clausus van private vennootschaps- en verenigingsvormen.

Gelet op deze ontwikkelingen is de wetgevingstechniek van regelgeving door verwijzing zoals gehanteerd door de Vlaamse decreetgever bij de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, **juridisch gezien af te raden**. Die wetgevingstechniek kan bovendien in het algemeen niet op bijval rekenen, zowel van de afdeling Wetgeving van de Raad van State als in de rechtsleer.⁸⁹ De afdeling Wetgeving wees in zijn adviespraktijk al op de verminderde leesbaarheid en verminderde toegankelijkheid van verwijzende regelgeving.⁹⁰ "[D]e rechtzoekende [zal] immers steevast [...], in geval van een zogeheten externe verwijzing, minstens twee wetteksten ter hand moeten nemen om de geraadpleegde rechtsregel ten volle te kunnen vatten", aldus DE SUTTER.⁹¹ Bij de Vlaamse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn dit trouwens zelfs drie wetgevingsinstrumenten, nl. het DLB, het WVV en de Omzendbrief van in 2003. Om een volledig beeld te hebben van de intercommunale komen daar bovendien nog de statuten (die verschillen van vereniging tot vereniging)

⁸⁷ Adv.RvS nr. 57.195/1 van 11 maart 2015 over een voorontwerp van wet 'tot verbetering van de werkgelegenheid, overw. 7; contra: volgens De Sutter "handhaaft de Raad (op dit punt) nog te vaak een eerder conservatief standpunt. [...] De opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State dat een deelstaat niet bevoegd is om een norm die de federale overheid binnen haar eigen bevoegdheidssfeer heeft vastgesteld te bevestigen, getuigt van een al te stringente houding. Een dergelijke bevestiging van een federale regeling heeft immers veeleer een louter declaratieve, en geen constitutieve waarde. De deelstaat stelt in geval van een dergelijke, 'bevestigende' verwijzing, immers geen nieuwe regel vast. Een regelgever die geen nieuwe regel vaststelt, kan zijn bevoegdheid ook niet overschrijden. Een 'bevestigende verwijzing' moet derhalve mogelijk zijn, maar vereist weliswaar bijzondere aandacht. De verwijzende overheid zal er immers moeten voor waken dat haar verwijzing actueel blijft wanneer die andere, bevoegde overheid beslist om de betrokken regeling te wijzigen, te vervangen of op te heffen" (eigen onderlijning), in B. DE SUTTER, "Regelgeving door verwijzing en de bekendmakingsplicht van normen. Een analyse aan de hand van de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State", TVW 2012, afl. 4, (242) 247.

⁸⁸ Er is voorzien in een overgangsregeling: o.g.v. art. 39 §1 lid 3 Wet van 23 maart 2019 tot invoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en houdende diverse bepalingen, moeten bestaande vennootschappen hun statuten uiterlijk op 1 januari 2024 met de bepalingen van het WVV in overeenstemming brengen. Bestaande CVBA's die niet voldoen aan de definitie van CV in art. 6:1 WVV worden op 1 januari 2024 van rechtswege omgezet naar een BV op grond van art. 41 §2 van voormelde wet. De dwingende bepalingen van het WVV zijn al van toepassing sinds 1 januari 2020. Statutaire bepalingen die in strijd zijn met deze dwingende bepalingen worden vanaf die dag voor niet geschreven gehouden. De aanvullende bepalingen van het WVV worden slechts van toepassing in zoverre zij niet door statutaire clausules worden uitgesloten, dit op grond van art. 39 §2 van voormelde wet; over de overgangsbepalingen bij het WVV, zie E. LEROUX, "Nieuw Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen: tijd voor actie", TEP 2019, afl. 1, 4-9.

⁸⁹ Voor een kritische beschouwing van de regelgeving door verwijzing, zie M. NIHOUL en C. VISART DE BOCARME, "Le risque accru de légiférer par référence en droit pénal: un exemple récent en matière d'écoutes téléphoniques", JT 2002, afl. 16, (318) 318; T. CORTHAUT, J. RIEMSLAGH, F. VANNESTE en J. VAN NIEUWENHOVE, "Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2017 en 2018).", TVW 2019, afl. 2, (82) 106; H. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN, B. SEUTIN en G. VERMEYLEN, Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving, Brugge, die Keure, 2016, 155.

⁹⁰ Adv.RvS nr. 20.325 van 30 oktober 1990 over art. 60 van het ontwerp van decreet bestuurlijk beleid, meer bepaald betreffende de nieuwe artikels 32septies e.v. Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging vervat in dat art. 60, 11; zie ook Adv.RvS 19.808 van 20 april 1990 over een voorontwerp van decreet tot oprichting van de Vlaamse Vervoermaatschappij, overw. 3.4; zie ook Omz. van 9 mei 2014, nr. VR/2014/4 Wetgevingstechniek, nr. 141.

⁹¹ B. DE SUTTER, "Regelgeving door verwijzing en de bekendmakingsplicht van normen. Een analyse aan de hand van de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State", TVW 2012, afl. 4, (242) 242-249.



bij. Zowel de burger, maar zeker ook de lokale overheden zelf moeten op die manier al een **verregaande juridische bekwaamheid** hebben of zijn **aangewezen op derden** om hun rechtsvorm en statuut te begrijpen.

De in een (ver) verleden gemaakte keuze om het private vennootschapsrecht te betrekken in de vormgeving van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, werd toen gestoeld op het feit dat dit de werking van de intercommunale vergemakkelijkte: "*Elles [...] n'ayant la forme des sociétés commerciales que pour la facilité de leur fonctionnement.*"⁹². Toen was er bovendien sprake van een verregaander gebruik van de private rechtsvormen, aangezien die toen als uitgangspunt werden genomen. In 2001 is dit dan vervangen door een suppletieve aanpak. Dit argument lijkt op vandaag dan ook niet langer te bestaan, aangezien dergelijke dynamische verwijzing mede door het federaliseringsproces vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw, alles **(nodeloos) complex maakt**. Het klopt dat de decreetgever hierdoor wordt ontlast aangezien hij minder bepalingen moet voorzien, maar dit kan geen excuus zijn om onduidelijkheid te laten bestaan – des te meer aangezien de decreetgever wel in een volledig uitgewerkt *sui generis*-kader voorziet t.a.v. de autonome gemeentebedrijven, welzijnsverenigingen en autonome verzorgingsinstellingen (cf. doelstelling van onderzoeksopdracht tot harmonisatie van de organieke wetgeving). De keuze voor de CVBA was gestoeld op het feit dat deze rechtsvorm het best overeenstemt met de structuur van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden⁹³, maar de argumentatie voor de recente keuze voor de CV-vorm is redelijk beknopt.⁹⁴ De verschillen tussen de CV en de BV zijn immers beperkt(er) geworden en de BV wordt uitdrukkelijk als *default*-vorm naar voren wordt geschoven.⁹⁵⁹⁶

Sterke basering op het privaatrecht (WVV)



- Gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm
- Ziekenhuisvereniging
- Vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening
- Woonzorgvereniging en woonzorgvennootschap

Een derde en laatste wetgevingstechniek die de Vlaamse decreetgever in het DLB gebruikt t.a.v. de rechtsvorm van lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten, is die waarbij hij zich **voornamelijk baseert op het private vennootschaps- en verenigingsrecht**.

Zowel bij het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm, als bij de ziekenhuisvereniging, de vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening en de woonzorgvereniging en woonzorgvennootschap, verwijst de Vlaamse decreetgever uitdrukkelijk naar de federale vennootschaps- en verenigingswet bij de oprichting van een dergelijke entiteit. Bij het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm *machtigt* hij de Vlaamse gemeenten om onder de voorwaarden vermeld in het DLB een vennootschap, een vereniging of een stichting als vermeld in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen op te richten. Voor de drie

⁹² MvT bij le projet de loi relatif aux associations de communes et de particuliers pour l'établissement de services de distribution d'eau, Parl.St. Kamer 1906-07, nr. 124, 8.

⁹³ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, Parl.St. VI.Parl. 2000-01, nr. 565/1, 13.

⁹⁴ "De verwijzing naar de coöperatieve vennootschap in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen in het bestaande derde lid, dat het tweede lid wordt van artikel 397 is logisch aangezien deze rechtsvorm aansluit bij de vroegere rechtsvorm van de cvba." (eigen onderlijning) in MvT bij het voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie, Parl.St. VI.Parl. 2020-21, nr. 468/3.

⁹⁵ Zie ook P. ERNST, "Deel 1. Het nieuwe vennootschapslandschap" in X, Vennootschappen en verenigingen. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer, Mechelen, Wolters Kluwer, losbl., 6 dln., (1) 46: "De bv wordt daartoe door de wetgever als onthaalstructuur opgezet [...]. Het aantal verschilpunten tussen cv en bv is beperkt."

⁹⁶ Zie over de precare verhouding tussen het WVV en het DLB m.b.t. intergemeentelijke samenwerkingsverbanden M. DECOCK, "Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De precare verhouding met het Wetboek van vennootschappen en verenigingen", NJW 2021, afl. 437, 142-153.



OCMW-verenigingen stelt de Vlaamse decreetgever dat een OCMW een vzw als vermeld in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen *kan* oprichten.⁹⁷ Voor de vennootschap voor sociale dienstverlening en de woonzorgvennootschap kan dit bovendien ook als 'sociale onderneming als vermeld in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen' (lees: coöperatieve vennootschap) (zie ook *supra* 5.1.1.).

Toch is er bij de rechtsvorm van deze vier verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten **geen sprake van een zuiver private rechtsvorm**, ook al laat bv. de benaming van het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap *in privaatrechtelijke vorm* dit misschien uitschijnen. Het DLB voorziet immers in een **combinatie** van, enerzijds, eigen 'DLB-bepalingen' en, anderzijds, bepalingen uit het vennootschaps- en verenigingsrecht. De bepalingen van het DLB moeten tegelijkertijd – en dus samen met de privaatrechtelijke bepalingen – in acht worden genomen. Zo voorziet artikel 245, §1 van het DLB uitdrukkelijk dat een Vlaamse gemeente 'een vennootschap, vereniging of stichting kan oprichten' *"onder de voorwaarden, vermeld in dit hoofdstuk"*. Wat het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm betreft, voorzien de organieke regels in het DLB vervolgens een aantal bepalingen die het privaatrechtelijk extern verzelfstandigd agentschap dient na te leven. Zo waarborgt artikel 246, eerste paragraaf van het DLB de predominantie van de gemeente door te stellen dat de gemeente, ongeacht de grootte van de eventuele inbreng van de verschillende partijen, *"altijd over een meerderheid van de stemmen [beschikt] in de algemene vergadering van de gemeentelijke vennootschap of vereniging en dat de gemeente altijd een meerderheid voor[draagt] van de leden van de raad van bestuur van de gemeentelijke vennootschap, vereniging of stichting. Die voordracht waarborgt elke fractie een vertegenwoordiging."*

Bij de OCMW-verenigingen is het niet uitdrukkelijk ingeschreven in het DLB dat de voorwaarden die zijn uitgewerkt in het DLB moeten worden nageleefd, maar dit is uiteraard de evidentie zelve. Ook lijkt het aantal bepalingen qua vormgeving in het DLB beperkter te zijn bij de drie OCMW-verenigingen dan bij het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm. Toch zijn er ook in het hoofdstuk van het DLB dat die drie entiteiten betreft verschillende bepalingen opgenomen. In tegenstelling tot artikel 246, §1 van het DLB dat een waarborg voor de predominantie van de gemeenten voorziet t.a.v. het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm, is dit bv. niet het geval bij de voormelde drie OCMW-verenigingen. Anderzijds wordt er bv. onder meer voorzien in artikel 502, §1 van het DLB dat het met redenen omklede besluit van de raad of raden voor maatschappelijk welzijn tot oprichting van een ziekenhuisvereniging is onderworpen aan de goedkeuring van de Vlaamse regering. Er zijn nog verschillende decreetsartikelen die t.o.v. het WVV afwijkende bepalingen voorzien, bv. artikel 503, 2° van het DLB dat uitdrukkelijk vooropstelt dat de vereniging wordt opgericht voor een periode die, behalve na een voorafgaande verlenging, niet langer mag zijn dan dertig jaar. Ook wijkt de Vlaamse decreetgever af van bv. artikel 9:4, 1° van het WVV en artikel 6:3 van het WVV dat stelt dat de nietigheid van respectievelijk de vzw en de coöperatieve vennootschap kan worden uitgesproken als het aantal geldig verbonden oprichters respectievelijk minder dan twee of drie bedraagt. Artikel 501, eerste lid van het DLB en artikel 508, §1, derde lid, 1° van het DLB voorzien dat de ziekenhuisvereniging en de vereniging voor sociale dienstverlening of de vennootschap voor sociale dienstverlening *enkel door het OCMW* kan worden opgericht, en artikel 513 van het DLB voorziet dat de woonzorgvereniging en de woonzorgvennootschap ook door *slechts twee* rechtspersonen (nl. OCMW en minstens een private rechtspersoon) kan worden opgericht/lid kunnen zijn.

Samengevat, de Vlaamse decreetgever voorziet t.a.v. het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm, de ziekenhuisvereniging, de vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening en de woonzorgvereniging en woonzorgvennootschap, in een

⁹⁷ Art. 501, eerste lid DLB (ziekenhuisvereniging); art. 508, §1 jo. 512 DLB (vereniging/vennootschap voor sociale dienstverlening); art. 513, eerste lid jo. DLB (woonzorgvereniging/-vennootschap).



privaatrechtelijke basis maar voorziet tegelijkertijd in eigen bepalingen in het DLB. Ten aanzien van de voormelde OCMW-verenigingen beklemt de decreetgever in artikel 474, §1, tweede lid van het DLB: "De samenwerkingsverbanden, vermeld in het eerste lid, zijn verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn." (eigen onderlijning). Opvallend is dat er met andere woorden geen sprake is van een *zuiver* private rechtsvorm aangezien er evengoed (een beperkt aantal) DLB-bepalingen zijn die in acht moeten worden genomen bij de vormgeving.

Tabel 4: Hybride vormgeving: combinatie DLB en vennootschaps- en verenigingsrecht

	Type V&S	Entiteit	Rechtsvorm	Invloed privaatrecht op rechtsvorm	Relevante artikels DLB
1	Gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap GEVA	Extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm	EVApriv – vennootschap, vereniging, stichting	<ul style="list-style-type: none"> • Hybride sui generis-rechtsvorm • Private rechtsvorm als uitgangspunt (sterke basering op de vennootschap, vereniging en stichting), maar tegelijkertijd bepalingen in het DLB 	Art. 245, §1, eerste lid DLB
2	GEVA	Autonoom gemeentebedrijf	AGB	<ul style="list-style-type: none"> • Zuivere sui generis-rechtsvorm • Geen invloed (enkel invloed van privaatrecht indien voorzien in statuten) 	/
3	Intergemeentelijk samenwerkingsverband IGS	Projectvereniging	PV	<ul style="list-style-type: none"> • Hybride sui generis-rechtsvorm • Suppletieve verwijzing naar vennootschapsrecht (CV) 	Art. 397, derde lid DLB
4	IGS	Dienstverlenende vereniging	DV	<ul style="list-style-type: none"> • Hybride sui generis-rechtsvorm • Suppletieve verwijzing naar vennootschapsrecht (CV) 	Art. 397, derde lid DLB
5	IGS	Opdrachthoudende vereniging (met private deelname)	OV/OVpriv	<ul style="list-style-type: none"> • Hybride sui generis-rechtsvorm • Suppletieve verwijzing naar vennootschapsrecht (CV) 	Art. 397, derde lid DLB



6	Vereniging of vennootschap voor maatschappelijk welzijn OCMW-vereniging	Welzijnsvereniging	WV	<ul style="list-style-type: none"> • Zuivere sui generis-rechtsvorm • Geen invloed (enkel invloed van privaatrecht indien voorzien in statuten) 	/
7	OCMW-vereniging	Autonome verzorgingsinstelling	AV	<ul style="list-style-type: none"> • Zuivere sui generis-rechtsvorm • Geen invloed (enkel invloed van privaatrecht indien voorzien in statuten) 	/
8	OCMW-vereniging	Ziekenhuisvereniging	ZV – vzw	<ul style="list-style-type: none"> • Hybride sui generis-rechtsvorm • Private rechtsvorm als uitgangspunt (sterke basering op de vzw), maar tegelijkertijd bepalingen in het DLB 	Art. 501, eerste lid DLB
9	OCMW-vereniging	Vereniging voor sociale dienstverlening of vennootschap voor sociale dienstverlening	VSD – vzw, CV	<ul style="list-style-type: none"> • Hybride sui generis-rechtsvorm • Private rechtsvorm als uitgangspunt (sterke basering op de vzw en CV), maar tegelijkertijd bepalingen in het DLB 	Art. 508, §1, eerste lid jo. 512 DLB
10	OCMW-vereniging	Woonzorgvereniging of woonzorgvennootschap	WZV – vzw, CV	<ul style="list-style-type: none"> • Hybride sui generis-rechtsvorm • Private rechtsvorm als uitgangspunt (sterke basering op de vzw en CV), maar tegelijkertijd bepalingen in het DLB 	Art. 513, eerste lid jo. 515 DLB

In het licht van de juridische analyse kunnen er drie verschillende stellingen/scenario's worden vooropgesteld ter verbetering van het organiek kader in het DLB, die vervolgens werden voorgelegd aan lokale besturen in een gesprekstafel.

////////////////////////////////////

❖ **Scenario 1: de dynamische verwijzing naar en de hantering van het vennootschapsrecht behouden, maar de verhouding/wisselwerking verduidelijken.**

Specifiek wat de wetgevingstechniek van de dynamische verwijzing betreft (die wordt gehanteerd door de Vlaamse decreetgever t.a.v. de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid), kan het scenario worden vooropgesteld dat de Vlaamse decreetgever de suppletieve verwijzing/wisselwerking tussen het DLB en het private vennootschapsrecht moet verduidelijken. De verduidelijking hoeft bovendien niet in het DLB te gebeuren.

❖ **Scenario 2: de lokale entiteiten krijgen meer verantwoordelijkheid/autonomie om eigen uitwerking te geven aan de rechtsvorm in de statuten van de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten.**

Een tweede scenario die overkoepelend aan de drie wetgevingstechnieken kan worden vooropgesteld, is een matige wijziging van het DLB in de zin dat de lokale entiteiten meer verantwoordelijkheid krijgen om aan een eigen uitwerking te doen van de rechtsvorm in de statuten van de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten.

❖ **Scenario 3: een volledig *sui generis*-rechtskader creëren, waarbij de lokale besturen zelf meer autonomie krijgen.**

Een derde (meer ingrijpend) scenario dat zich naast de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid eveneens uitstrekt tot de wetgevingstechniek die wordt gebruikt t.a.v. het extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm, de ziekenhuisvereniging, de vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening en de woonzorgvereniging en woonzorgvennootschap is dat de Vlaamse decreetgever een volledig *sui generis*-statuut uitwerkt en afstapt van de hybriditeit van de rechtsvorm van de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten. De Vlaamse decreetgever kan de problemen naar de toekomst toe vermijden door bijvoorbeeld toe te laten dat de lokale besturen voor alles wat niet in het DLB is geregeld, zelf een regeling kunnen uitwerken in de statuten (cf. zoals het geval is bij bv. het autonoom gemeentebedrijf).

B. Perceptie op het veld: scenario's

In het kader van fase 2 van dit onderzoek werd vervolgens een gesprekstafel georganiseerd met als doel om te polsen naar de bevindingen, ervaringen en visie van de deelnemers op de hierboven vermelde stellingen/scenario's/vragen. De deelnemers van deze gesprekstafel waren – behoudens één deelnemer – allen juristen, dit gelet op de insteek van dit deel van het onderzoeksrapport (nl. specifieke juridische kwesties en *best practices* omtrent de wisselwerking publiek-privaat). De deelnemers waren afkomstig uit de verschillende types verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten die het voorwerp uitmaken van dit onderzoek. Voorafgaand aan de gesprekstafel werd er een nota bezorgd aan de deelnemers met een situering van het onderzoek en een oplijsting van verschillende vragen die als leidraad voor het gesprek werden gehanteerd, o.m.:

- ❖ Wat is de algemene kijk op deze scenario's?
 - Zou een aanpassing überhaupt een meerwaarde uitmaken voor de werking van de lokale entiteit?
 - Zou een aanpassing goed worden onthaald/bestaat er vanuit de lokale entiteit de (dringende) nood aan een aanpassing?

- ❖ Welk scenario geniet de voorkeur en waarom?



"Ik denk dat de overheid zelf ook haar eigen goed bestuur moet bewaken. Zij schrijft toch mee de statuten. Stel dat flexibiliteit niet zou mogelijk zijn, dan hebben we juridisch al een heel groot probleem omdat er vandaag de dag al zoveel bestaan, nl. zeker al dertien vzw's (sic) voor de ziekenhuisnetwerken die recent zijn opgericht. Dus laat ons dat zelf ook een beetje creatief invullen. En dat we ook mee kunnen gaan met de tijd. Ik zou dat niet te stringent maken." (R36)

Bij dit tweede scenario van méér autonomie voor de lokale entiteiten bij hun vormgeving, werd er wel verschillende keren gewezen op het nut van en gepleit voor een controle/riskmanagement, dit los van de uiteindelijke (publieke, hybride, of private) rechtsvorm. Het inbouwen van bepaalde controles en terugkoppelingen vonden de respondenten erg belangrijk en daar werd ook verschillende keren op gehamerd, nl. dat lokale besturen los van hun uiteindelijke vorm mogen worden gecontroleerd of dat ze geen overdreven risico's aangaan en dat er met andere woorden een performantie- en riskmanagement moet bestaan:

"Voor mij staat dat element los van het risk-element, want dat moet altijd kunnen gebeuren. En in alle eerlijkheid, we kunnen wel zeggen dat gemeenten niet failliet kunnen gaan, maar het is niet omdat ze niet failliet kunnen gaan dat we geen riskmanagement-eisen nog kunnen leggen." (R21)

C. Aanbevelingen

Gelet op de juridische analyse (A.) en de bevindingen die voortvloeien uit de aftoetsing van de stellingen/scenario's bevindingen met een aantal lokale besturen in de gesprekstafel (B.), kunnen tot slot een aantal aanbevelingen worden geformuleerd t.a.v. de Vlaamse decreetgever. In het licht van de overkoepelende onderzoeksvraag of de bestaande samenwerkings- en verzelfstandigingsvormen een antwoord bieden op de actuele behoeften van lokale besturen, worden er een aantal aanbevelingen geformuleerd die de rechtsonzekerheid die voortspruit uit het gebruik van het privaatrecht bij de vormgeving kunnen wegwerken. Zo kan worden tegemoetgekomen aan de doelstelling zoals vooropgesteld in het Regeerakkoord en in het bestek bij deze onderzoeksopdracht.⁹⁸

Suppletieve verwijzing naar het WVV (wetgevingstechniek van dynamische verwijzing) verduidelijken

Een eerste aanbeveling die het minst ingrijpend is maar wel noodzakelijk is, betreft de wetgevingstechniek van de dynamische verwijzing die de Vlaamse decreetgever hanteert t.a.v. de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid. Het is aangewezen dat de Vlaamse decreetgever de **suppletieve verwijzing** in het DLB naar de bepalingen van het WVV (de CV) **verduidelijkt** en de **onderlinge verhouding** tussen de bepalingen in het DLB en de bepalingen van het federale vennootschapsrecht **vastlegt**.

Het aannemen van een nieuwe omzendbrief ter vervanging van de Omzendbrief BA 2003/09 van 18 juli 2003 betreffende de toepassing van artikel 11 van het DIS is een eerste stap, maar **gaat niet ver genoeg**. De Vlaamse decreetgever moet verduidelijken wat er moet gebeuren indien de federale wetgever in de toekomst opnieuw overgaat tot een fundamentele wijziging van het palet/de numerus clausus van private vennootschaps- en verenigingsvormen: *"Het gaat in beide gevallen dan ook over interpretatieregels waarmee men achteraf probeert zo goed als mogelijk een conflict tussen twee rechtsregels van gelijke rang op te lossen. Veel beter is het om op voorhand, bij het stellen van die rechtsregels zelf, de onderlinge verhouding te regelen."* (eigen onderlijning).⁹⁹

⁹⁸ Bestek nr. 2020/LSVP/vereenvoudiging van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen voor lokale besturen/01, 3 en 29: "Het Vlaams Regeerakkoord pleit voor meer duidelijke spelregels om de rechtsonzekerheid weg te nemen die voortspruit uit het gebruik van het privaatrecht in de vormgeving en de activiteiten van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen, de private deelname, de filialisering en de publiek-private samenwerking."

⁹⁹ J. VAN NIEUWENHOVE, "Regeling van de verhouding tot gelijksoortige rechtsregels", TVW 2015, afl. 4, (290), 290-291.



Een mogelijkheid is om (in het DLB) te verduidelijken (bv. in artikel 397, tweede lid van het DLB) dat – indien de CV vorm in de toekomst opnieuw wordt afgeschaft – dat de dynamische verwijzing op dat moment als **statische verwijzing** moet worden opgevat, waardoor de opgeheven bepalingen dan als **lex specialis** zouden blijven gelden tot de Vlaamse decreetgever de kans heeft gekregen/genomen om zich over het gewijzigde federale vennootschapsrecht te buigen en decreetgevend in te grijpen. Op die manier blijft de **Vlaamse decreetgever zelf 'heer en meester'** over de rechtsvorm van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en kan hij zelf anticiperen op toekomstige aanpassingen van het WVV.

Creatie van zuiver sui generis-kader (ev. suppletieve verwijzing naar het WVV vervangen door meer autonomie voor lokale besturen)

Gelet op de onduidelijkheid die een dynamische verwijzing met zich meebrengt, zou de creatie van **volledig sui generis-rechtsvormen** overigens op zijn minst moeten worden overwogen.

De gewesten kunnen, gelet op hun eigen materiële bevoegdheid, eenvoudigweg 'komaf' maken met de dynamische verwijzing en zo problemen op het vlak van mogelijke automatische aanpassingen naar de toekomst toe – die onder meer het gevolg zijn van het federaliseringsproces – vermijden.¹⁰⁰ Idealiter ontwerpt de Vlaamse decreetgever een integraal uitgewerkt kader, maar dit hoeft niet per se: een mogelijkheid is immers dat de Vlaamse decreetgever inschrijft dat voor alles wat niet in het DLB is geregeld, **de gemeenten zelf tot verdere (detail)uitwerking kunnen overgaan in de statuten (cf. meer autonomie)**. De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur maakte in 2000 reeds volgende bemerking: "*een consequente lijn met de filosofie van de OCMW-verenigingen zou [...] zijn dat intercommunales voor alles wat het decreet niet regelt, terugvallen op het gemeentelijke regime*".¹⁰¹ Inschrijven dat suppletief dient te worden teruggevallen op het gemeentelijk regime is ook een mogelijkheid, maar de herdenking van deze techniek naar een zuiver *sui generis*-kader met autonomie voor de lokale besturen zou tegemoetkomen aan de doelstelling van deze onderzoeksopdracht, nl. de **vereenvoudiging** van het organiek kader inzake gemeentelijke verzelfstandiging en samenwerking in het DLB in het licht van de actuele behoeften van lokale besturen. Waar uit fase 1 van dit onderzoek de wens van de lokale besturen tot **harmonisatie** tussen de verschillende verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen bleek, zou de Vlaamse decreetgever bij de hantering van een zuiver *sui generis*-rechtsvorm immers dezelfde techniek hanteren als bij het autonoom gemeentebestuur, de welzijnsvereniging en de autonome verzorgingsinstelling. Bij de voormelde vormen hebben de lokale besturen immers de ruimte om de statuten van zelf in te vullen indien het DLB niets voorziet.

Uit de gesprekstafel die werd georganiseerd in het kader van fase 2, bleek bovendien dat de wens van de respondenten naar meer autonomie bij het uitwerken van de rechtsvorm. Juridisch gezien zou dit scenario bijgevolg het meest tegemoet komen aan de rechtsonzekerheid die er vandaag speelt en wetstechnisch is dit eveneens een **toekomstbestendige optie**. Het behouden van grip en de uitoefening van controle, zowel door de toezichthoudende overheid als door de lokale besturen zelf, is nl. makkelijker indien de rechtsvorm transparant is en **geen ruimte laat voor discussie**.

De afschaffing van de dynamische verwijzing naar de CV zou wel een fundamentele verdere decretale uitwerking vergen, waardoor deze aanpassing verder gaat dan de opzet van deze onderzoeksopdracht (nl. het formuleren van beleidsaanbevelingen ter vereenvoudiging van de diverse samenwerkingsvormen en afstemming op de behoeften van de lokale besturen) en **eerder past in een**

¹⁰⁰ Een voorbeeld van een verzelfstandigingsvorm waar dergelijke dynamische verwijzing na verloop van tijd werd verlaten, is het autonoom gemeentebestuur. Ten tijde van de wettelijke creatie van het autonoom gemeentebestuur werd in de Nieuwe Gemeentewet nog ingevoerd dat 'de artikelen 53 tot 67 van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen van toepassing zijn op de autonome gemeentebesturen behoudens indien deze wet er uitdrukkelijk van afwijkt'. Art. 9 Wet 28 maart 1995 tot wijziging van titel VI, hoofdstuk V, van de nieuwe gemeentewet (BS 8 april 1995) voerde een artikel 263octies in de Nieuwe Gemeentewet in.

¹⁰¹ Advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, Parl.St. VI.Parl. 2000-01, nr. 565/1, 68.



grondige herdenking van de rechtsvorm/het statuut van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in een later stadium.

Verder onderzoek naar het bewandelen door lokale besturen van de privaatrechtelijke weg?

Uit de gesprekstafel die werd georganiseerd n.a.v. fase 2 bleek immers *bottom up* een sterke wens te bestaan naar een **(zuiver) privaatrechtelijke vormgeving** van verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen, met daarbij een **minder stringent kader** en de **afbouw van de publiekrechtelijke omkadering**. Gelet op, enerzijds, het feit dat er in fase 1 een algemene tevredenheid t.a.v. het scala aan verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen werd opgemeten en, anderzijds, de animo uit de gesprekstafel in fase 2, is het een mogelijkheid dat de Vlaamse decreetgever in een later stadium onderzoekt of het bewandelen van de privaatrechtelijke weg door de lokale besturen een optie is die zou moeten worden ingevoerd.

Het valt daarbij te vermelden dat voor de **Nederlandse lokale besturen** naast de WGR (de Nederlandse equivalent van het DLB) ook de zuiver privaatrechtelijke weg openstaat. Lokale besturen kunnen zich daar – in tegenstelling tot Vlaamse lokale besturen – wél (louter) op het private vennootschaps- en verenigingsrecht beroepen om over te gaan tot verzelfstandiging en samenwerking (lees: zonder dat daar dan ook maar een enkele publiekrechtelijke 'DLB-bepaling' speelt).¹⁰² Ook daar staat de wetgever echter niet stil en is er recent sprake van een ontwikkeling waarbij wordt nagedacht over de invoering van democratische controle op privaatrechtelijke lokale samenwerkingsentiteiten.¹⁰³ Indien de optie wordt overwogen om ook in een privaatrechtelijke verzelfstandigings- en samenwerkingsmogelijkheden te voorzien (puur o.b.v. het WVV), zal de Vlaamse decreetgever daarbij mogelijk verregaande gevolgen in aanmerking moeten nemen, onder meer (maar niet uitsluitend) op het vlak van bv. het faillissementsrecht. De mogelijkheid tot bv. faillietverklaring is op vandaag immers uitgesloten voor 'publiekrechtelijke rechtspersonen'. Er zou een fundamentele oefening moeten worden gemaakt omtrent de visie van de Vlaamse decreetgever op de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsmogelijkheden **als verlengd lokaal bestuur** en in welke mate dit een 'publiekrechtelijk' initiatief moet zijn/blijven.

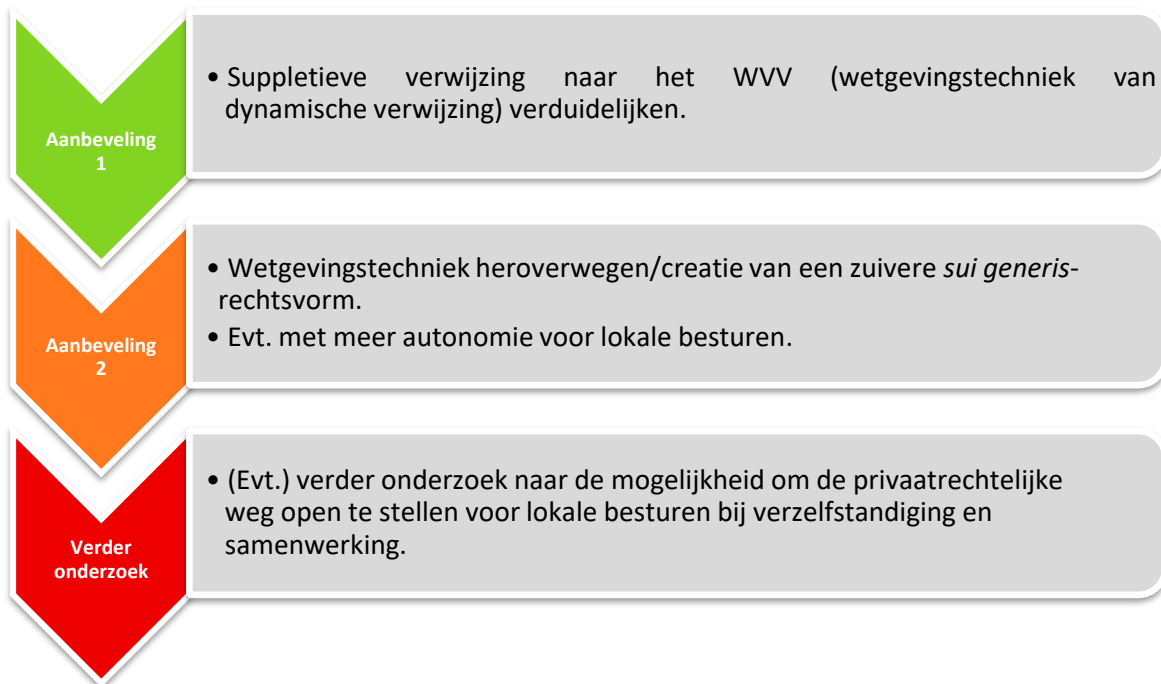
Net zoals de afschaffing van de dynamische verwijzing, zou ook dit uitgangspunt een verregaande aanpassing van het DLB vergen die verder gaat dan de opzet van deze onderzoeksopdracht (nl. het formuleren van beleidsaanbevelingen ter vereenvoudiging van de diverse samenwerkingsvormen en afstemming op de behoeften van de lokale besturen). Dit belet niet dat dit een optie is die **past in een grondige herdenking** van de rechtsvorm/het statuut van de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen, gekoppeld aan verder onderzoek hieromtrent.

¹⁰² S.E. ZIJLSTRA, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer, Wolters Kluwer 2019; D.H. DE VRIES, "De Wet gemeenschappelijke regelingen per 1 januari 2006", *Gst.* 2006, 132, 2-3; zie ook R.J.M.H. DE GREEF, "De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!", *Gst.* 2008, 107, 1; E.R. MULLER, H.R.B.M. KUMMELING en R. NEHMELMAN, *Instituten van de staat*, Deventer, Wolters Kluwer, 2020, 7.5.

¹⁰³ Zie het blogbericht van R.J.M.H. DE GREEF, "Democratische controle op privaatrechtelijke overheid" en de daarin vermelde [motie-Bromet](https://www.gemeente.nu/blog/democratische-controle-op-privaatrechtelijke-samenwerkingen/), online te raadplegen op <https://www.gemeente.nu/blog/democratische-controle-op-privaatrechtelijke-samenwerkingen/>.



Figuur 9 - Aanbevelingen en verder onderzoek rechtsvorm (sterk naar zwak)



Aanbeveling 18 : Suppletieve verwijzing naar het WVV verduidelijken

Aanbeveling 18

- **We bevelen aan dat de Vlaamse decreetgever ten aanzien van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden de suppletieve verwijzing in artikel 397, tweede lid van het DLB naar het WVV (wetgevingstechniek van dynamische verwijzing) verduidelijkt.**

Aanbeveling 19: Creatie van een zuivere sui generis-rechtsvorm overwegen

Aanbeveling 19

- **We bevelen aan de Vlaamse overheid aan dat wordt onderzocht of de wetgevingstechniek waarbij ten aanzien van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt verwezen naar het WVV dient te worden verlaten ten voordele van de wetgevingstechniek waarbij een zuivere *sui generis*-rechtsvorm (evt. met meer autonomie voor lokale besturen) wordt gehanteerd.**



5.2. MARKTOPTREDEN EN CONCURRENTIE

5.2.1. (Concurrentieel) marktoptreden door verzelfstandigings- en samenwerkings-entiteiten

Een tweede topic dat werd voorgelegd aan de respondenten, betreft het (concurrentieel) marktoptreden door de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten. In het gewestelijk organiek kader wordt er niet ingegaan op het economisch interventionisme van deze entiteiten. Het DLB voorziet wel met welke doelstellingen en taken de lokale entiteiten zich kunnen/mogen inlaten.

Wat de **extern verzelfstandigde agentschappen** betreft, voorziet artikel 225, eerste paragraaf van het DLB dat de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen 'diensten zijn met een eigen rechtspersoonlijkheid die door de gemeente worden opgericht of waarin de gemeente deelneemt en die *belast zijn met welbepaalde beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang*. Vanuit hun taak voor de beleidsuitvoering kunnen de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen ook betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding. De Vlaamse Regering kan de taken van gemeentelijk belang nader bepalen waarvoor gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen kunnen worden opgericht of waarin ze kunnen deelnemen.'

Wat de **intergemeentelijke samenwerkingsverbanden** betreft, is een gelijkaardige bepaling opgenomen in artikel 389, eerste lid van het DLB. Dit artikel voorziet dat 'twee of meer gemeenten, onder de voorwaarden, vermeld in deze titel, samenwerkingsverbanden tot stand brengen met of zonder rechtspersoonlijkheid, met of zonder beheersoverdracht, met het oog op de *gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang*'.

Ten aanzien van de **verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn** is hun doelstelling nauwkeuriger bepaald, en hangt die af van de 'soort' OCMW-vereniging waarop een beroep wordt gedaan. Op grond van artikel 475, eerste lid van het DLB kan een ***welzijnsvereniging*** worden opgericht 'om een van de opdrachten uit te voeren die aan de OCMW's zijn toevertrouwd en voor leidinggevende, staf-, expert- en managementfuncties'. Artikel 496, eerste lid van het DLB voorziet dat een ***autonome verzorgingsinstelling*** wordt opgericht 'met het oog op de exploitatie van een ziekenhuis of van een gedeelte van een ziekenhuis'. De ***ziekenhuisvereniging*** wordt op grond van artikel 501, eerste lid van het DLB opgericht 'om een ziekenhuis of ziekenhuisgebonden activiteiten geheel of gedeeltelijk te exploiteren'. Op grond van artikel 508, eerste lid, vervult de ***vereniging of vennootschap voor sociale dienstverlening*** 'sociale doeleinden, met uitsluiting van de gehele of gedeeltelijke exploitatie van een ziekenhuis of van ziekenhuisgebonden activiteiten'. Tot slot schrijft artikel 513, eerste lid van het DLB voor dat de ***woonzorgvereniging*** of de ***woonzorgvennootschap*** kan worden opgericht m.b.t. woon- en zorgcentra, in afwijking van hoofdstuk 5 van deze titel, en met uitsluiting van de gehele of gedeeltelijke exploitatie van een ziekenhuis of van ziekenhuisgebonden activiteiten'.

5.2.2. Perceptie op het veld: marktoptreden en concurrentie

Waar het DLB voorschrijft welke doelstellingen en taken de lokale entiteiten mogen vooropstellen maar hun economisch interventionisme niet regelt, werd aan de respondenten gevraagd of zij in de praktijk al dan niet worden geconfronteerd met private concurrenten (cf. private ondernemingen die gelijkaardige activiteiten uitvoeren), hoe zij hun juridische behandeling t.o.v. (non-)profit actoren ervaren, en of zij bevoordeling en/of benadeling ondervinden ten aanzien van private concurrenten (cf. *level playing field*). Er werd in dit kader tegelijkertijd gepolst naar de *best practices* van de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten bij hun marktoptreden.



kerntakenpakket open gaan voeren" (R54). De respondent stelt voorop dat het cremeren de taak is van een crematoria, dat de overige doelstellingen en taken (nl. organiseren van ceremonies, terbeschikkingstellen van uitvaartsprekers, locaties voorzien om rouwmaaltijden te organiseren, etc.) helemaal niet de taak van de overheid zijn, en dat dit niet tot het kerntakenpakket behoort. Als concreet voorbeeld werd aangehaald dat intergemeentelijke crematoria volgens de respondent wel degelijk ook urnen verkopen, waardoor ze "*wel onze taken doen*" (R54).

De prijzen die crematoria rekenen om aula's en personeel ter beschikking te stellen, zijn volgens de private respondent laag en niet marktconform: "*die zouden absoluut hoger moeten liggen, want nu zijn die gewoon in rechtstreekse concurrentie met de privé. (...) Dat is niet marktconform, en daar zit wel gewoon een verstoring.*" (R54). Zo ontstaat "*een concurrentiestrijd tussen de crematoria en de uitvaartondernemers*" en de private onderneming zou "*graag hebben dat die concurrentiestrijd eindigt, en dat ieder zich bezighoudt met hetgeen men zich moet bezighouden.*" (R54). Er wordt nog aangegeven dat "*andere sectoren zoals de horeca er ook onder lijden*" (R54). T.a.v. de tarifiering geven intergemeentelijke samenwerkingsverbanden mee dat de prijzen bewust laag worden gehouden, dat die niet kostendekkend zijn, maar dat zij dit beschouwen als een dienstverlening van de overheid naar de bevolking toe en dat zij "*als IGS worden verondersteld om zelf-bedruipend te zijn, met andere woorden: geen grote winsten na te streven, maar ook geen verliezen te lijden.*" (R15). Die break even-werking resulteert volgens dezelfde respondent in een vrijstelling van belasting op het resultaat. Aangezien crematoria ook BTW-plichtig zijn, ervaart de private uitvaartsector op dat vlak geen concurrentie (R54).

C. Afvalsector

In de afvalsector stelde een **publieke respondent** zich de vraag wat concurrentieverstoring precies is en wierp daarbij op dat samenwerking in de afvalsector erg belangrijk is: "*Wat de privé doet gaan wij niet doen, wat de privé beter doet, gaan wij niet doen.*" (R3). Toch werd ook door de 'publieke' respondent gewezen op het bestaan van een markt. Er werd daarbij gewezen op het feit dat een intergemeentelijk samenwerkingsverband in de afvalsector maar 'een beperkte commerciële activiteit' uitvoert: de inzameling van bedrijfsafval van de lokale KMO's in de stad. Als concreet voordeel t.o.v. private afvalbedrijven werd aangegeven dat het intergemeentelijk samenwerkingsverband inspraak kreeg bij het opstellen van een circulatieplan, en dat ze op de eerste lijn zit wat betreft het verkeer – dit in tegenstelling tot private concurrenten (R2).

Volgens een **respondent uit de private sector** werden private afvalbedrijven op verschillende manieren benadeeld t.o.v. de intergemeentelijke afvalentiteiten.

- Bedrijfsafval-huishoudelijk afval – Als een van de pijnpunten werpt de respondent het juridisch onderscheid tussen bedrijfsafval en huishoudelijk afval op – een onderscheid dat nauwkeuriger moet worden afgebakend aangezien "*ieder van de ander zijn afval moet kunnen blijven*" (R50). Het voorbeeld dat daarbij wordt aangehaald is dat het niet meer in de regelgeving is bepaald vanaf wanneer een bepaalde hoeveelheid papier/karton (en ook PMD) dat wordt buiten gezet, van 'een bedrijf' is of van 'een huishouden'. Wegens dit gebrek aan beperking haalt een intergemeentelijke afvalvereniging via de huis-aan-huisinzameling ook meteen het afval van kleinere bedrijven op:

"En we gaan ook niet kunnen concurreren. Omdat ze daar toch passeren, is die inzakelkost veel minder. Wij zouden van A naar B naar C moeten rijden. Daar verliezen we gewoon de strijd, nl. dat de kleinere bedrijven gratis een papiercontainer kunnen krijgen en die kunnen laten inzamelen door intercommunales. Een intergemeentelijk samenwerkingsverband moet zorg dragen voor de inwoners, maar moet van de



"Bij ons in de gemeente hebben we twee grote tennisclubs, ze sloten een lening af bij de gemeente (via ons infrastructuurfonds), de gemeente stond daarvoor borg. Twee onafhankelijke spelers willen nu ook een stukje grond en dat uitbaten, maar de gemeente geeft nu aan dat er al heel wat padelvelden zijn waardoor er is beslist om dat niet aan private spelers te geven. Maar als ze zelf een stuk grond hebben, mogen ze dat wel doen natuurlijk." (R4).

F. Streekontwikkeling

In de sector van de streekontwikkeling wordt eveneens gewezen op het bestaan van concurrentie en wordt het nut van de *in house*-exceptie daarbij sterk benadrukt, aangezien deze net voor een voordeel zorgt voor lokale entiteiten ten aanzien van private concurrenten:

"Eigenlijk ervaren we daar geen nadeel, integendeel. (...) Bijvoorbeeld in de sector van de ruimtelijke plannen waren we vroeger – vóór 2016 – een marktspeler en plaatsten we ons in mededinging met private studiebureaus en dat betekende dat gemeenten een bestek moesten opmaken. Vandaag zeggen we heel duidelijk: wij doen niet meer mee aan marktbevragingen. Gemeenten kunnen nog wel marktbevragingen organiseren, maar dan kunnen ze niet meer rekenen op onze deelname, dus dan doen ze dat ook vaak niet meer. (...) De gemeenten blijven wel het recht voorbehouden om de markt te bevragen als ze vinden dat wij te duur zijn of dat er te weinig capaciteit is binnen de organisatie in relatie met het aantal opdrachten of de zwaarte ervan." (R19)

Tegelijkertijd wordt de vraag gesteld of je alles publiek kan en moet ontwikkelen: "Is voor alles een capaciteitsreservatie mogelijk? Voor sommige dingen is er niet voor alles altijd evenwaardig een behoefte, en dan wordt het overgelaten aan de markt." (R19)

G. Verhuren van zalen en kantoorruimte

Waar het in bovenvermelde sectoren telkens om concurrentieel optreden ten aanzien van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden gaat, wijzen respondenten ook op de bestaande concurrentie tussen **autonome gemeentebedrijven** en private ondernemingen. Als voorbeeld werd de zalenverhuur gegeven:

"Alle feestzalen in de regio, die ervaren natuurlijk concurrentie van ons, zeker gezien wij zeer democratische prijzen hanteren en omdat dat gefinancierd wordt door gemeenschapsgeld uiteraard. Zijn die private bedrijven daar gelukkig mee? Uiteraard niet. (...) Het is sowieso altijd een moeilijk evenwicht tussen private bedrijven die dezelfde economische activiteiten uitvoeren als ons." (R23)

De respondent geeft tegelijkertijd aan te denken dat daar niet veel aan te doen is, want als het niet het autonoom gemeentebedrijf is dat de zalen verhuurt dan is het 'gewoon de gemeente' die dit zal doen, evenwel zonder BTW.

T.a.v. een **autonoom provinciebedrijf** gaf een andere respondent aan dat deze entiteit net probeert om de hiaten t.a.v. bestaande initiatieven op te zoeken en vervolgens een nieuw aanbod aan te bieden, waarbij het plaatsvinden van concurrentie wel eens kan gebeuren maar waarbij er nooit de intentie zal zijn om concurrentiële activiteiten te gaan ontwikkelen (R13, R26). Dezelfde respondent kwalificeerde de activiteiten (nl. de verhuur van kantoorruimte aan organisaties die hen inhoudelijk kunnen bijstaan) wel als semi-commercieel, aangezien er een betaling tegenover stond (tegen marktprijs).

////////////////////////////////////

"Die publieke schil is belangrijk voor die doeleinden die verder gaan dan puur kijken naar winstgevendheid, maar ook dus de historische context, maar zorg ervoor dat de spelregels dezelfde zijn voor iedereen." (...) "Zorg ervoor dat de spelregels dezelfde zijn voor iedereen." (R16)

"Alleen willen wij in die missie niet met een handicap moeten werken op vlak van salaris, administratieve structuur, organisatiestructuur, tegenover een privépartner. Of toch geen handicap die niet te verantwoorden is." (R10)

De bezorgdheid dat het speelveld gelijk moet worden gemaakt op een aantal parameters, waaronder dus het personeelsstatuut, speelt duidelijk bij de welzijnsverenigingen. De respondenten geven aan dat ze *"vrijheidsgraden willen hebben zoals een privaat bedrijf heeft"* (met dien verstande dat ook private spelers zich moeten houden aan bepaalde regels inzake personeel, zoals bijvoorbeeld de afspraken die gemaakt zijn binnen het paritair comité en dus de toepassing van bepaalde CAO's) en gaan daarbij in op het feit dat er een mogelijkheid zou moeten zijn voor welzijnsverenigingen om zich commercieel te ontplooiën, op een manier waarop controle en toezicht kan worden gehouden, zodat er 'uit de grijze zone' kan worden getreden die op vandaag wordt vormgegeven door een circuit van samenwerkingsvormen en samenwerkingsovereenkomsten die eigenlijk verdoken constructies zijn (R16). Een andere publieke respondent geeft ook t.a.v. de welzijnsvereniging aan dat *"op heden een publiekrechtelijke structuur niet volledig gelijke wapens bezig als een privaatrechtelijke structuur"*, aangezien de private sector volgens hen voordelen heeft die zij niet genieten, en geeft daarbij een aantal voorbeelden. Een lagere voet, hogere aftrekposten (cf. patronale lasten), en een notionele interestaftrek, zorgen ervoor dat die fiscale behandeling en standpunten van de fiscus hen *dwingt* om te kiezen voor een doordachte juridische structuur van het zorgbedrijf en om delen in private structuren onder het zorgbedrijf onder te brengen (R21). Nog een nadeel dat 'de publieke spelers' aangegeven is de taxshift, die private bedrijven bevoordeelt maar die niet van toepassing is op publieke spelers:

"Als het aan mij ligt heb ik liefst dat de federale overheid, zowel rond de kortingen bij het stuk patronale bijdrage, als rond fiscale taxatie, wordt gedwongen om een gelijke behandeling te voorzien. Dat zou ik veel liever hebben dan dat wij uiteindelijk de toelating krijgen om die extra structuren op te richten om dan met gelijke wapens te vechten." (R21, R51)

De respondent geeft wel aan dat politieke controle en democratische vertegenwoordiging tegelijkertijd belangrijk blijven:

"Op zakelijk vlak gaat dat over gelijke wapens, op het andere vlak blijft ik erbij dat ik het enorm belangrijk vind dat de politieke controle op de actoren in het zorglandschap blijft, dat die een democratische vertegenwoordiging hebben." (R21)

I. Overige sectoren

T.a.v. de culturele activiteiten van een **autonoom gemeentebedrijf** wordt er ook gewezen op het bestaan van concurrentie met private spelers: *"Wij hebben ook een cultuurcentrum, ja, er is concurrentie, maar het is ook tot op zekere hoogte subjectief. In ons cultuurcentrum zullen we ook andere artiesten of voorstellingen aanbieden t.o.v. een private speler."* (R23). De respondent meent dat er altijd concurrentie zal zijn en meent dat daar niets aan kan worden gedaan, maar dat er wel voor zou kunnen worden geopteerd om de private organisaties 'op te nemen via de gemeente en ze dan te subsidiëren'. Een laatste concreet voorbeeld betreft het autonoom gemeentebedrijf 'Vismijn' dat een Europese veroordeling kreeg in het kader van zijn concurrentieel optreden t.a.v. private bedrijven (R7).



Daarbij werd aangegeven dat er wordt gelet op het raadplegen van de markt in het kader van het overheidsopdrachtenrecht, maar dat "sommige activiteiten inderdaad op het randje zijn" (R7).

Op basis van hetgeen voorafgaat, is het duidelijk dat de visie van de publieke en private respondenten duidelijk tegenover elkaar staan t.a.v. het (concurrentieel) marktoptreden door verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten. Zoals hierboven uiteengezet, rijst er enerzijds de bezorgdheid en wens naar het hebben van 'gelijke wapens': "Ik vind het belangrijk dat we met puur dezelfde wapens kunnen strijden" (zie ook hierboven) (R50). Anderzijds wordt er door een respondent echter i.v.m. dit *level playing field* gewezen op het feit dat je geen appels met peren kan vergelijken en wordt de vraag gesteld of lokale entiteiten, enerzijds, en private spelers, anderzijds, "wel gelijke monniken zijn" (R40). Dit wordt als een ideologisch debat omschreven waarbij de vraag wordt gesteld of een overheid die handelt vanuit het algemeen belang en een private speler die handelt vanuit dividenduitkering echt op dezelfde leest moeten worden geschroeid omdat ze 'toevallig met dezelfde activiteit bezig zijn':

"Vinden we dat overheden per definitie terughoudend moeten zijn van zodra er spelers zijn die er winst kunnen uithalen? Ook met de keerzijde: als een markt morgen keert, dat die private speler morgen weg is, en dan wordt er vanuit diezelfde overheid wel verwacht om het op te lossen." (R40)

In dat opzicht vermeldt de respondent dat het begrip '*level playing field*' een heel ideologisch debat verbergt en dat een overheid een initiatiefrecht moet behouden.

Tot slot geeft een respondent ook meer algemeen mee dat het feit dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden niet worden gevat door de rechtspositieregeling "*soms oneerlijke concurrentie zou kunnen teweegbrengen binnen de publieke sector*" (R43). Men waarschuwt tegelijkertijd dat het personeelsaspect best niet wordt gedifferentieerd naargelang de lokale entiteit een 'eenhoofdige' of 'meerhoofdige' vereniging is, aangezien er op die manier een 'gigantische concurrentie' zou ontstaan tussen beiden:

"Zo maak je het speelveld volledig kapot binnen de publieke entiteiten, want nu is het speelveld tussen die publieke en private entiteiten al niet eerlijk, maar dan ga je het speelveld volledig uit elkaar trekken op vlak van personeelskost." (R43)

Meer algemeen wordt er gewezen op de noodzaak van een kerntakendebat, zowel een debat t.a.v. de vraag of de overheid of de privé een bepaalde taak moet uitoefenen, als t.a.v. de vraag of het lokaal moet blijven bewerkstelligd worden, of het een Vlaamse bevoegdheid behoort te zijn (R45). Een element dat een respondent aanhaalt is de wens om bepaalde lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten nog 'verder op afstand te plaatsen' (cf. "*dat is een bedrijf, we zouden dat liever nog wat verder afduwen*"), evenwel met behoud van de activa. Daarbij wordt aangegeven dat de vraag altijd speelt:

"Is het een opdracht voor de lokale overheden? Is het onze taak om zorgbedrijven uit te baten? Ja of neen? Eigenlijk is dat geen taak voor de lokale overheden. Is het onze taak om een ziekenhuis uit te baten? Er zijn er veel die het niet doen, dus dat is dan waarschijnlijk geen taak voor een lokale overheid. (...) Kinderopvang, wij doen als stad ook een deel, maar in feite is dat niet nodig. Waarom zou dat nodig zijn? (...) Daarnaast is er ook een private sector aanwezig, waarom kunnen die dat dan niet doen? Een ander voorbeeld zijn de crematoria. (...) Ja, wat een onzin. (...) Wij zitten nu als lokaal bestuur crematoriumbeheerder te zijn, ik begrijp dat dus niet." (R48)

Dezelfde respondent geeft aan dat de activa van het zorgbedrijf niet kunnen worden verkocht, dat er geen fusie kan worden aangegaan in het zorglandschap, maar dat de respondent "*ongelukkig wordt*

////////////////////////////////////

"We zijn geëvolueerd naar een projectvereniging met eigen rechtspersoonlijkheid omdat voor de Vlaamse subsidielijnen die we willen aanspreken dat dat gevraagd was. Eigenlijk hadden we daar verder geen nood toe. Dus we hebben die constructie moeten maken, die rechtspersoon, om aan die subsidievoorwaarden te kunnen voldoen" (R12)

De respondent gaf daarbij nog aan dat ze door die subsidievoorwaarden ook creatief moesten zijn t.a.v. de interne structuur en de deelwerkingen van het intergemeentelijk samenwerkingsverband: *"Er is ons geen structuur aangeboden" (R12).*

*Wat het marktoptreden door de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten betreft, treden deze **in bepaalde sectoren in concurrentie met private bedrijven**. Indien er sprake is van concurrentie staat de ervaring van, enerzijds, de lokale entiteiten en, anderzijds, de private bedrijven, **diametraal t.o.v. elkaar** en dit zowel op het vlak van 1) de vraag of bepaalde activiteiten nog **door lokale overheden** moeten worden uitgevoerd, als 2) de **mate van bevoordeling-benadeling** t.o.v. de concurrent. Een concrete kwestie waarbij lokale entiteiten zich benadeeld voelen t.o.v. de private concurrent, is het personeelsaspect (cf. rechtspositieregeling).*

In samenspraak met de opdrachtgever werd beslist om het marktoptreden en bijhorende concurrentie niet op structurele wijze verder te onderzoeken. Dit aangezien de ideologische discussie van het kerntakendebat out of scope is geplaatst.



projectvereniging, de dienstverlenende vereniging en de opdrachthoudende vereniging (met private deelname).

De tweede paragraaf van voormeld artikel laat de deelname van privaatrechtelijke rechtspersonen wel toe aan de **opdrachthoudende vereniging met private deelname** indien 1° het een samenwerkingsverband betreft met als enige doelstelling het realiseren van de opdrachten, vermeld in artikel 4.1.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 en de deelnemende privaatrechtelijke rechtspersoon niet actief is als energieleverancier of energieproducent als vermeld in artikel 1.1.3, 78° en 102°, van het voormelde decreet; en indien 2° het een samenwerkingsverband betreft met als enige doelstelling het realiseren van de opdrachten, vermeld in artikel 26, eerste lid, van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringen en afvalstoffen.

De **dienstverlenende vereniging** en de **opdrachthoudende vereniging** kunnen bovendien, met behoud van de toepassing van andere wettelijke of decretale bepalingen, ook deelnemen in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die zelf niet die rechtsvorm hebben aangenomen, op voorwaarde dat het maatschappelijk doel van die rechtspersonen overeenstemt met de eigen doelstellingen en op voorwaarde dat de wetgeving van de overheidsopdrachten wordt nageleefd, en dit op grond van artikel 472, eerste paragraaf van het DLB.

C. Verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn

Wat de **verenigingen en vennootschappen voor maatschappelijk welzijn** betreft, kan een OCMW op grond van artikel 474, eerste paragraaf *jo.* artikel 475, 501, eerste lid, 508, en 513, tweede lid van het DLB een samenwerkingsverband oprichten met een of meer andere openbare centra voor maatschappelijk welzijn, met andere openbare besturen of met andere rechtspersonen dan rechtspersonen die winstoogmerk hebben. Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn kan ook toetreden tot die samenwerkingsverbanden.

Daarnaast zijn de **autonome verzorgingsinstelling** en de **ziekenhuisvereniging** op grond van de vierde paragraaf gerechtigd lid te worden van een andere vereniging of vennootschap voor maatschappelijk welzijn of van rechtspersonen andere dan die welke winstoogmerk hebben, dit in het kader van of ter ondersteuning van hun wettelijke opdrachten. De welzijnsvereniging en de autonome verzorgingsinstelling mogen bovendien lid worden van een ziekenhuisvereniging op grond van artikel 507 van het DLB. Op grond van artikel 508, eerste paragraaf, tweede lid van het DLB zijn minstens een of meer private rechtspersonen die geen winst nastreven, lid van de **vereniging of vennootschap voor sociale dienstverlening**. Deze laatste voorwaarde is ook van toepassing op de **woonzorgvereniging of de woonzorgvennootschap** op grond van artikel 513, tweede lid van het DLB (zie evenwel de uitzondering *supra* 5.1.1. C.).

5.3.2. Perceptie op het veld: private deelname

Waar het DLB de mogelijkheid om te beschikken over private aandeelhouders beperkt tot bepaalde samenwerkingsvormen en tot bepaalde sectoren, werd gepolst naar de *best practices* van de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten indien er sprake is van private deelname. Daarbij werd eveneens gevraagd aan de respondenten of zij het bestaande organiek kader rond filialisering als voldoende uitgewerkt en ondersteunend ervaren.

Indien private deelname niet decretaal is voorzien – werd de respondenten de vraag voorgelegd of zij over die structurele samenwerkingsmogelijkheid wens te beschikken. Bijkomend werd gepolst naar hun visie t.a.v. de vrijwaring van de regierol van de gemeenten, en mogelijke randvoorwaarden die zij aangewezen achten.

//

Er werd parallel nagegaan hoe de respondenten de bestaande niet-structurele samenwerking met private partners (cf. los van een kapitaalsparticipatie) ervaren, en wat daar de belangrijkste decretale hinderpalen bij vormen.

A. Decretale mogelijkheden tot private deelneming en het nemen van participaties: ervaringen en best practices

Ten aanzien van de private deelnemingsmogelijkheden die op vandaag decretaal voorzien zijn, delen de respondenten verschillende ervaringen.

Wat de **gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm** betreft, wordt erop gewezen dat private deelnemers aan de lokale entiteiten geen kennis hebben van de organieke regelgeving:

"In die EVA's hebben de directeurs of de mensen die daar werken meestal geen ervaring met de werking van een lokaal bestuur. Dat is bijna een kruistocht om dat allemaal uit te leggen (...). Dat is iedere keer bijna hogere wiskunde uitleggen omdat die mensen echt geen ervaring hebben met hoe een lokaal bestuur werkt. (...) "Die directeurs zijn – ook bij de nieuw opgerichte EVA's – mensen uit de privé die totaal geen voeling hebben met de werking van een lokaal bestuur, en die twee clashen dan." (R7)

Een andere respondent geeft mee dat er – ondanks de voorziene mogelijkheid tot structurele private deelname – wel samenwerkingen bestaan met private spelers, maar dat *"er geen private spelers in de EVA zitten. Er zitten daar mensen in die al heel lang geaffilieerd zijn met de organisatie, en ook wat raadsleden, maar er zitten geen externe partners of actoren bij."* (R9).

Dezelfde ervaring blijkt te bestaan bij de **woonzorgvereniging**:

"Dat is daar met een private partner die een vzw was, dat was een 50-50 verhaal. Die mensen hebben 0,0% affiniteit met lokale besturen, dus als wij afspreken dat agenda's voor de raad van bestuur twee of drie weken op voorhand moeten worden opgestuurd, kijken ze naar u: 'van welke planeet komt die?'. (...) Die procedures maken het niet gemakkelijker. De realiteit is: een vzw kan sneller schakelen, je zoekt een externe partner die je een stuk mandaat wilt geven, een stuk vrijheid of ruimte wilt geven, maar daar bots je dan op termijnen en procedures, die verdedigbaar zijn vanuit ons perspectief, maar naar de flexibelere werking werkt dat wel als een rem." (R9)

Een andere respondent gaf ook t.a.v. een woonzorgcentrum aan dat ze wel de vraag hebben gekregen van een commerciële speler om samen een nieuw woonzorgcentrum uit te baten. Structurele samenwerking zou volgens die respondent eventueel kunnen:

"Ik kan me voorstellen dat als zij de bouw zetten, ook in de vereniging willen zitten. Tenzij dat twee aparte verenigingen worden natuurlijk, nl. een vastgoedvereniging en een uitbaatvereniging." (R11)

Wat de **welzijnsverenigingen** betreft, blijkt participatie met private partners erg moeilijk te bewerkstelligen. Volgens de respondenten is dit aan twee zaken te wijten. Vooreerst is de insteek van een private partner dat deze een rendement wil gegarandeerd zien, wat een invloed heeft op de raad van bestuur waar beslissingen worden genomen die het rendement van een woonzorgcentrum bijvoorbeeld kunnen beïnvloeden (cf. prijszetting, personeelsbezetting, etc.): *"Dat is natuurlijk al direct*



Algemeen gezien ten aanzien van private deelname in lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsverbanden werpt een respondent-gemeente de bezorgdheid op of "*de private partner de stad gaat overvleugelen?*". De respondent voegt daaraan toe:

"Dat zal wel eens zal gebeuren, maar over het algemeen denk ik dat wij als stad voldoende stevig in ons schoenen staan om ons mannetje te staan tegenover private partners. Kijk maar naar de grote projecten die wij hier doen. Begrijp mij niet verkeerd, wij leren ook elke dag hoor. Intercommunales kunnen ook heel leep zijn: zij vertegenwoordigen of verdedigen niet altijd de belangen van de gemeenten." (R48)

Meer algemeen wijst een respondent op het feit dat de aanwezigheid van private partners in OCMW-verenigingen cruciaal is, en dat "*private entiteiten zeer zeer huiverachtig zijn om in te stappen in een zuiver publiekrechtelijke vereniging, alleen maar o.w.v. een toezicht dat strenger is, de BBC, ... En OCMW's zeggen tegen ons dat ze moeten privatiseren, want in een woonzorgcentrum wil men als private investeerder niet participeren.*" (R58). Tegelijkertijd geeft men aan dat het noodzakelijk is dat de spelregels echt duidelijk zijn als er met private partners wordt samengewerkt, want "*anders komen er scheeftrekkingen en misbruiken 'dat het geen naam heeft', wat destijds de aanleiding geweest is om op een zuiver publiekrechtelijke werking over te stappen bij IGS'en.*" (R45). Er wordt daarbij gewezen op het voorbeeld van de verplichte uittrede van Electrabel, waarbij dit eerst (politiek) onoverkomelijk leek en een totaal onmisbare partner was, maar dat er na het verbod "*blijkbaar geen behoefte meer is*" (R45). Een van de elementen die wordt aangehaald in het kader van die duidelijke spelregels zijn de problemen die worden ervaren met de waardering van de inbreng, zeker als er een private partner bij betrokken is, en het feit dat het stemrecht moet worden bepaald in verhouding tot de inbreng. De vraag wordt opgeworpen "*of er daarvoor effectief decretale regels moeten worden uitgebouwd of niet*" (cf. 'moet dat een wiskundige reflectie zijn van die inbreng?') – ook omdat de waardering de machtsverhoudingen bepaalt (R46). Ook andere voorwaarden zijn volgens de respondent vrij vaag geformuleerd in het DLB, zoals bijvoorbeeld de voorwaarde dat "de meerwaarde van de samenwerking met de private sector moet worden aangetoond": "*Wat houdt dat juist in? Dat is niet duidelijk. (...) Daar zijn dikwijls zaken waar heel veel discussie over is.*" (R58). Tegelijkertijd geeft een andere respondent aan dat bv. absolute grendels wat moeilijk zouden zijn: "*die hangen voor een privéinvesteerder ook samen met zijn investering en je kan moeilijk vragen dat die een gigantische som investeert en maar 10% in de raad van bestuur krijgt. Dat is een wisselwerking*" (R10).

Wat de filialisering en het nemen van participaties in andere entiteiten betreft, stelt een respondent dat er geen problemen opduiken t.a.v. het weinig uitgewerkt organiek kader in artikel 472, eerste paragraaf van het DLB omtrent filialisering door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De respondent werpt op dat "*artikel 472 van het DLB geen slecht artikel is (...) en ik merk daar geen problemen. Er moet voldaan zijn aan een aantal voorwaarden (nl. mandaat van bestuurder hebben, wet overheidsopdrachten uitvoeren, en je kan niet zomaar taken gaan doorsluizen naar die private structuur)*" (R40), maar dat 'heel wat samenwerkingsverbanden die vandaag bestaan niet onder het DLB vallen (bv. in de energiesector zijn er opgericht o.b.v. één zin die ooit in een Programmawet heeft gestaan), en net daar zijn de problemen: "*Er zijn geen regels, die moeten aan niets voldoen: niets aan mandatering, niets aan rapportering.*" (R40). De respondent geeft aan dat de decreetgever in de nasleep van Publifinaffaire is gaan ingrijpen in de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waar het probleem niet zat en "*diegene waar het probleem wel zat, zijn buiten schot gebleven.*" (R40).

B. Niet decretaal voorzien: wens tot structurele private deelneming?

Ten aanzien van de vraag of lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten waarbij niet decretaal is voorzien in een private deelnemingsmogelijkheid over dergelijke mogelijkheid zouden willen beschikken, bestaan er twee standpunten. *Energijds* heeft het overgrote merendeel van de



lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten duidelijk geen wens tot bijkomende private deelnemingsmogelijkheden. *Anderzijds* zijn er toch ook respondenten die (onder voorbehoud) aangeven dat de creatie van extra private deelnemingsmogelijkheden aangewezen is.

Geen wens tot structurele private deelname

Opvallend is dat over alle vormen van lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten heen de mening wordt verkondigd dat de creatie van 'nieuwe' private deelnemingsmogelijkheden niet nodig is.

T.a.v. de **autonome gemeentebedrijven** wordt opgeworpen dat private deelname "een catastrofe zou zijn":

"Het is nu al zo moeilijk gezien de gemeente zich moet in het AGB-verhaal qua winstgevendheid. (...) Stel u voor dat we bedrijven hebben als aandeelhouders, dat zou helemaal clashen want zij hebben wel een winst oogmerk, zij zouden verwachten dat we dividenden zouden uitkeren en liefst zo hoog mogelijk. Wat ook normaal is in de economische realiteit van bedrijven. Maar dat strookt helemaal niet met de gemeentelijke doelstelling om een goede en kwaliteitsvolle dienstverlening aan te bieden aan burgers en verenigingen. Ik denk dat dat voor ons geen goed idee is." (R23)

Ook andere respondenten delen die mening:

"Tot nu toe is het geen optie geweest om private partners formeel te laten deelnemen. Er wordt uiteraard bijzonder veel samengewerkt met externe partners, maar dat is natuurlijk nog iets anders dan ze effectief binnen te halen in je organisatie zelf. Dat is op zich dus geen issue bij ons." (R25)

Wat de **intergemeentelijke samenwerkingsverbanden** betreft, bestaat er over het algemeen weinig wens om een mogelijkheid tot private deelname in andere sectoren dan de energie- en afvalsector in te voeren.

Zo geeft een respondent t.a.v. een intercommunale in de *IT-sector* aan niet te zitten wachten op de invoering van een structurele private deelnemingsmogelijkheid t.a.v. de dienstverlenende vereniging (R29).

Ook bij een *handhavingsintercommunale* bestaat er geen wens om op termijn een private partij in de werking te betrekken (R5).

Twee respondenten geven aan dat er een zekere druk en interesse is vanuit de private uitvaartsector om te participeren in intergemeentelijke *crematoria*, dit in het licht van de privatiseringsinitiatieven die in het Vlaamse Regeerakkoord zijn vooropgesteld (zie ook elders in dit rapport). De respondenten voegen onmiddellijk toe dat een gemengde vennootschap met dus zowel private als publieke deelnemers "*absoluut niet zou werken in onze sector*":

"Hoe zou je de winstuitkering dan organiseren? Hoe zou je de inbreng organiseren? Ik denk dat dit een zuivere overheidstaak is en dan ook een zuivere overheidsvennootschap zou moeten zijn. Misschien dat dat geldt voor andere sectoren, maar voor crematoriumverenigingen zie ik dat soort PPS-constructies en gemengde vennootschappen niet zitten." (R14)



T.a.v. de vroeger bestaande private deelname in een gemeentelijk crematorium, gaf de respondent aan dat ze "voor de crematieruimte echt een waanzinnig hoge huurprijs betaalden, helemaal niet marktconform", maar dat er nu geen nood is aan privaat kapitaal aangezien ze zichzelf kunnen financieren:

"We hebben geen nood aan een private partner die kapitaal inbrengt. Dus waarom zouden we dan in hemelsnaam samenwerken met een private partner? Voor de know how? Ik denk dat alle crematoria voldoende know how hebben, meer nog dan de private spelers." (R14)

Dezelfde respondenten geven wel aan zelf participaties te nemen in verschillende andere entiteiten, waaronder in een crematoria in het Waalse Gewest, in een streekontwikkelingsintercommunale, en in een aantal verenigingen die tot de IT-sector behoren, en vermelden daarbij sterk te geloven in 'shared services' (R14).

T.a.v. een intergemeentelijk samenwerkingsverband in de tewerkstellingssector geeft een respondent aan dat er de vraag kwam vanuit private organisaties om betrokken te worden, en dat dit wel een meerwaarde kan zijn maar dat je zo "een stuk van je onafhankelijkheid opgeeft". Tegelijkertijd wordt gesteld dat je als projectvereniging ook niet achter gesloten deuren mag werken en dat het niet enkel een politiek systeem moet zijn omdat je raad van bestuur enkel uit politici bestaat (R18). Deze laatste respondent gaf tegelijkertijd aan dat er "wel heel strenge voorwaarden zijn over wie in de raad van bestuur mag zetelen. Ik ben bezig met het thema 'werken', en VOKA of UNIZO mogen niet in onze raad van bestuur" (R18). Er wordt wel op informele wijze samengewerkt met entiteiten: "doordat we de regierol hebben, werken we heel nauw samen met de maatwerkbedrijven en de poetsbedrijven uit onze regio. (...) Dus het is niet omdat ze niet aan de tafel zitten dat we niet naar buiten proberen te komen." (R18).

In de cultuur- en erfgoedsector geeft een respondent t.a.v. een intergemeentelijk samenwerkingsverband eveneens aan dat private deelname niet nodig is:

"We vinden het niet per se nodig om private spelers in de raad van bestuur mee te nemen. Want dat is net de kracht van die samenwerking van die gemeenten, dat het echt om die gemeenten gaat en over de problemen die zij tegenkomen." (R12)

Toch wordt er ook gewezen op de samenwerking met externe entiteiten, zonder dat er een wens is om die (structureel/formeel) op te nemen in de raad van bestuur:

"Maar anderzijds, en dat is dan voor de onroerend erfgoed-dienst, die samenwerking zijn geen private partners, maar dit gaat om Regionaal Landschap, Vlaamse Ardennen en Solva, en dat is dan wel een vereniging waar er andere partners inzitten en waarbij we een samenwerkingsovereenkomst hebben afgesloten. Dus dat is wel een constructie die we daaronder hebben opgezet, maar zij zitten dan niet in onze raad van bestuur. In dat opzicht moeten ze ergens wat vertrouwen hebben dat de gemeenten wel goed zullen beslissen over noodzakelijke beslissingen die moeten worden genomen. Maar aan de andere kant, het zijn wel de gemeenten waar we het voor doen, dus op zich zou dat wel moeten volstaan als beslissingsstructuur. Zo heb je geen belangengroepen die daar te hard hun zegje willen doen." (R12)

Ook t.a.v. een intergemeentelijk samenwerkingsverband in de zorgsector wordt aangegeven dat er wel informeel overleg plaatsvindt, maar dat structurele private deelname enkel voor voordelen op korte termijn zou zorgen, ondanks dat heel zware investeringsprogramma's zorgen dat ze 'jaarlijks roodkleuren' en dat 'de investeringen de pan uitswingen'. De piste van PPS is wel al onderzocht (R1).

////////////////////////////////////

Vanuit de privésector werden daarbij naar uitbating toe al vragen gesteld om mee te stappen in het bestuur, maar dit werd afgeblokt:

"We hebben het bestuur ook kunnen overtuigen om dat niet te doen. Ik ben en blijf overtuigd dat als je privépartners in een openbare situatie laat deelnemen, dat dat op termijn geen goed iets is voor de openbaarheid van je organisatie. Ik bedoel daarmee: men gaat als het ware inbreken in de raad van bestuur en andere prioriteiten willen leggen dan de doelstelling die je als openbare instelling zou moeten hebben en dat is, in onze situatie dan, het welzijn van uw oudere bewoner. Het is aan de gemeenten om te beslissen of en hoeveel dat dan mag kosten. Dat is een andere discussie vind ik, dan uw doelstelling als openbaar bestuur opzij te laten schuiven door de aantrekking van een privépartner. Ik vind dat twee totaal verschillende discussies." (R1)

Nog in de zorgsector, geeft een respondent ten aanzien van een welzijnsvereniging aan geen rol voor vzw's in de organisatie te zien:

"Je kan ook samenwerken met private partners zonder ze effectief als deelvennoot op te nemen. Wij participeren in 25 CAW's. (...) Het feit dat wij participeren in vzw's is ook soms flou. Wij kunnen dat omdat wij een welzijnsvereniging zijn, de wetgeving laat dat toe en ik hoop dat dat ook zo blijft bestaan. Wij participeren juridisch in die vzw's. We zijn ooit oprichter geweest of zijn toegetreden en dat is heel gevarieerd. Bij sommigen hebben wij een meerderheidsaandeel en bij sommigen niet." (R22)

Wens tot private deelname

Waar de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten zelf over het algemeen geen voorstander zijn van een verruimde mogelijkheid tot private deelname, is dit wel het geval bij een andere respondent, onder meer t.a.v. de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Een van de respondenten stelt zich de vraag "waarom je dat zou moeten uitsluiten als een mogelijkheid? Wij waren destijds voorstander om dat mogelijk te maken, mits voldaan aan een aantal randvoorwaarden." (R40)

Het voorbeeld wordt aangehaald dat men 'wonen' ook aan het lijstje van afval en energie zou moeten toevoegen:

"Men had er vanuit Vlaanderen geen oren naar, maar dit zou misschien vanuit verschillende sectoren het DLB-instrumentarium wel wat nuttiger kunnen maken. Nu kiest men opnieuw voor een andere vorm, met aparte regels. Als je dat instrumentarium binnen het DLB wat ruimer zou maken, ook met private partners, zou je daar wat winst kunnen boeken." (R55)

Wat de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de sector van de streekontwikkeling betreft, wordt samenwerking met sociale partners wenselijk geacht, maar enkel indien de *in house*-exceptie die de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op vandaag genieten, daar niet door in het gedrang komt:

"Vanuit streekontwikkeling merken we wel dat er soms meer nood is aan samenwerking met middenveld, maar men staat ook wel angstig t.o.v. het idee om ze als vennoot binnen te halen omdat dan de in-house doctrine op de helling staat." (R42)

Ook een andere respondent gaf hetzelfde aan:



"Maar moesten we die binnen de organisatie zelf binnen brengen, is dat volgens mij geen nadeel. Als de Europese in-house doctrine daarmee niet op de helling komt. (...) Dat is wel een belangrijke kanttekening. Dat is de prijs die we vandaag niet wensen te betalen. We hebben ons in 2016 volledig omgevormd naar een in-house orgaan, kostendelend e.d. Met die marktbevragsingsvoordelen enerzijds en de BTW-voordelen anderzijds. En dat is natuurlijk ook wel iets waard." (R19)

Er zijn wel verschillende participaties opgezet op grond van artikel 472 van het DLB (bv. participaties in windturbineprojecten, de oprichting van een innovatiecampus, het participeren aan de vzw Streekplatform Kempen) (R19).

Er wordt daarbij nog aangegeven dat er in de jaren zestig van de vorige eeuw wel een reeks privépartners waren in de streekontwikkelingsintercommunale, maar dat twee types van privépartners zijn te onderscheiden: enerzijds, de semipublieke entiteiten (middenveldspelers, sociale partners, etc.) die eigenlijk ook een stuk participeerden omwille van het publieke belang en, anderzijds, puur privé afvalexploitanten waarbij de exploitatie deels wordt geprivatiseerd:

"Wij hebben duidelijk altijd gekozen voor een puur publiek afvalbeleid. Dat is dan de reden dat die spelers bij ons niet aan boord zijn gekomen. Om duidelijk de onderverdeling te houden tussen een publiek afvalbeleid voor de huishoudens en een privaat afvalbeleid dat vooral georiënteerd is naar de bedrijfswereld. Er wordt wel via de participatie in nevenstructuren een dialoog met bepaalde organisaties, zoals bv. vzw Streekplatform Kempen, staande gehouden" (R19)

Dit betekent niet dat er niet wordt samengewerkt met de private sector, *"want voor de afzet van materiaalstromen zetten wij heel wat dingen in de markt. En die komen natuurlijk qua verwerking bij privéspelers."* (R19).

Tot slot geeft een respondent t.a.v. een vereniging voor sociale dienstverlening aan dat private partners in eerste instantie niet in de bestuursorganen zijn gewild, maar dat er graag een private speler in de raad van bestuur zou worden opgenomen – ook al is dat een commerciële speler – indien die *know how* kan binnenbrengen:

"Er zit daar heel veel know how rond sociaalverantwoord ondernemen, rond financiële processen en duurzaamheid. Dan zou ik dat misschien wel overwegen omdat dat eigenlijk wel een meerwaarde kan zijn voor de organisatie. (...) Er zijn er anderen die ik helemaal niet zou willen binnenhalen, om de gokbedrijven niet te willen noemen." (R27)

Wat de structurele samenwerking betreft, gaat het bij sommige respondenten niet over het samenwerken met bedrijven, maar eerder om manieren om op structurele wijze samen te werken met andere krachten, zoals het middenveld:

"We willen van dat verhaal een bestuurlijk verhaal maken, maar dit is ook een uitnodiging om ook actoren in het middenveld, organisaties, verenigingen horeca, scholen, UNIZO of VOKA, Sport Vlaanderen, meer te betrekken in de werking. Eigenlijk hebben we weinig instrumenten, buiten het puur informele, en ook daar zou er een mogelijkheid moeten zijn om die werking verder uit te bouwen – dat je daar meer kan doen zonder dat daar veel hinderpalen of grendels onderweg zijn." (R41).

Naast de beperkte (wens tot) structurele samenwerking, blijkt hierboven dat er veel *informeel* wordt samengewerkt met de private sector. Zo wordt er ook door een autonoom provinciebedrijf op een geslaagde wijze informeel samengewerkt met een universiteit, met hogescholen, secundaire scholen,

//

5.3.3. Analyse en aanbevelingen

A. Juridische analyse van de private deelname

Supra 5.3.1. werd een beknopt overzicht gegeven van de mogelijkheden voor private deelname, zowel 1) de private deelname *in* de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten en 2) de deelname *door* de lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten in andere entiteiten.

Daaruit blijkt dat de mogelijkheden voor private deelname **verschillen naargelang het type** van de lokale verzelfstandigings- of samenwerkingsentiteit. Hierboven werd een onderscheid gemaakt tussen de drie overkoepelende types (nl. extern verzelfstandigde agentschappen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn), en de tien subtypes (nl. autonome gemeentebedrijven, gemeentelijk extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm, projectverenigingen, dienstverlenende verenigingen, opdrachthoudende verenigingen, welzijnsverenigingen, autonome verzorgingsinstellingen, ziekenhuisverenigingen, verenigingen en vennootschappen voor sociale dienstverlening, en woonzorgverenigingen en woonzorgvennootschappen).

Tabel 5: Mogelijkheden private deelname

	Type V&S	Entiteit	Private deelname <i>in</i> V&S	Deelname <i>door</i> V&S in private rechtspersoon
1	Gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap GEVA	Extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm	<ul style="list-style-type: none"> • Ja • Art. 245, §1, lid 3 DLB 	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, "onder de voorwaarden, vermeld in dit hoofdstuk" • Art. 245, §1, lid 4 DLB
2	GEVA	Autonoom gemeentebedrijf	Neen	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, AGB kan andere rechtspersonen oprichten/deelnemen/zich laten vertegenwoordigen, als dat past in zijn opdrachten • Mag geen speculatieve oogmerken nastreven + moet gebeuren in overeenstemming met gelijkheidsbeginsel, de regelgeving over de mededinging en de staatssteun en de voorwaarden in de beheersovereenkomst • Art. 240, §5 DLB
3	Intergemeentelijk samenwerkingsverband IGS	Interlokale vereniging (zonder rechtspersoonlijkheid)	<ul style="list-style-type: none"> • Ja • Art. 392, lid 2 DLB 	Neen
4	IGS	Projectvereniging	Neen	Neen



5	IGS	Dienstverlenende vereniging	Neen	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, DV kan "met behoud van de toepassing van andere wettelijke of decretale bepalingen" ook deelnemen in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen • op voorwaarde dat het maatschappelijk doel van die rechtspersonen overeenstemt met de eigen doelstellingen + en op voorwaarde dat de wetgeving van de overheidsopdrachten wordt nageleefd • Art. 472, §1 DLB
6	IGS	Opdrachthoudende vereniging (met private deelname)	Neen, behalve voor OV met private deelname	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, OV kan "met behoud van de toepassing van andere wettelijke of decretale bepalingen" ook deelnemen in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen • op voorwaarde dat het maatschappelijk doel van die rechtspersonen overeenstemt met de eigen doelstellingen + en op voorwaarde dat de wetgeving van de overheidsopdrachten wordt nageleefd • Art. 472, §1 DLB
7	Vereniging of vennootschap voor maatschappelijk welzijn OCMW-vereniging	Welzijnsvereniging	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, met een of meer andere OCMW's, openbare besturen of met andere rechtspersonen dan die winstoogmerk hebben • Art. 474, §1 jo. art. 475 DLB 	<ul style="list-style-type: none"> • Neen • Kan o.g.v. art. 507 wel lid worden van ziekenhuisvereniging, mits instemming leden + volgen van bepaalde procedure naargelang het een ziekenhuis betreft/ziekenhuisdienst of ziekenhuisgebonden activiteit betreft.
8	OCMW-vereniging	Autonome verzorgingsinstelling	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, met een of meer andere OCMW's, openbare besturen of met andere rechtspersonen dan die winstoogmerk hebben • Art. 474, §1 	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, gerechtigd lid te worden van andere vereniging of vennootschap voor maatschappelijk welzijn of van rechtspersonen andere dan die welke winstoogmerk hebben, dit in het kader van of ter ondersteuning van hun wettelijke opdrachten • Art. 474, §4 DLB • Kan o.g.v. art. 507 wel lid worden van ziekenhuisvereniging, mits instemming leden + volgen van bepaalde procedure naargelang het een ziekenhuis betreft/ziekenhuisdienst of



Voor de **vereniging of vennootschap voor sociale dienstverlening** vermeldt artikel 508, §1, vierde lid van het DLB dat het OCMW – om een goedkeuring van de Vlaamse Regering te krijgen – moet aantonen dat, rekening gehouden met het bestaande aanbod, de nieuwe dienst optimaal past in de programmatie, en moet op grond van het onderzoek, vermeld in artikel 60, § 6, tweede en derde lid, van de OCMW-wet, '*bewezen worden wat de redenen zijn om de nieuwe dienst in samenwerking met private rechtspersonen aan te bieden*'.

B. Perceptie op het veld: scenario's

In het licht van de juridische analyse *supra* A. kunnen er drie verschillende stellingen/scenario's worden vooropgesteld ter verbetering van het organiek kader in het DLB, die vervolgens werden voorgelegd aan lokale besturen in een gesprekstafel.

❖ Scenario 1: definiëren wat er moet worden verstaan onder 'de noodzaak van private deelname'.

'Het aantonen van de noodzaak om een private partner aan te trekken en de meerwaarde van de gekozen privaatrechtelijke rechtsvorm' moet worden gedefinieerd (in het DLB).

❖ Scenario 2: opleggen van concrete voorwaarden aan private deelname.

Er moeten concrete voorwaarden worden opgelegd die moeten vervuld zijn vooraleer de structurele samenwerking tussen een private entiteit en een OCMW mogelijk is.

❖ Scenario 3: de vereiste om de noodzaak van de private deelname aan te tonen, afschaffen.

Net zoals dit het geval is bij de intergemeentelijke samenwerking, zou de noodzaak om een private partner aan te trekken en de meerwaarde van een private rechtsvorm niet langer moeten worden aangetoond, maar moet het volstaan dat het maatschappelijk doel van de private rechtspersonen overeenstemt met de eigen doelstellingen en op voorwaarde dat de wetgeving van de overheidsopdrachten wordt nageleefd (dit naar analogie met artikel 472, §1 DLB).

In het kader van fase 2 van dit onderzoek werd vervolgens een gesprekstafel georganiseerd met als doel om te polsen naar de bevindingen, ervaringen en visie van de deelnemers op de hierboven vermelde stellingen/scenario's/vragen. De deelnemers van deze gesprekstafel waren – behoudens één deelnemer – allen juristen, dit gelet op de insteek van dit deel van het onderzoeksrapport (nl. specifieke juridische kwesties en *best practices* omtrent de wisselwerking publiek-privaat). De deelnemers waren afkomstig uit de verschillende types verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten die het voorwerp uitmaken van dit onderzoek. Voorafgaand aan de gesprekstafel werd er een nota bezorgd aan de deelnemers met een situering van het onderzoek en een oplistening van verschillende vragen die als leidraad voor het gesprek werden gehanteerd, o.m.:

- ❖ Wat is de algemene kijk op de voormelde onduidelijkheid en op de opgelijste scenario's om de onduidelijkheid te verhelpen?
- ❖ Welk scenario geniet de voorkeur en waarom?
 - Indien scenario 1 de voorkeur geniet, wat zou dan o.b.v. de ervaring van de lokale entiteiten een gewenste definitie zijn?



- o Indien scenario 2 de voorkeur geniet, welke criteria/voorwaarden zouden er dan aan een structurele samenwerking met private entiteiten moeten worden gekoppeld?

❖ Zijn er volgens u nog andere alternatieven denkbaar?

Tijdens de gesprekstafel werd het duidelijk dat de respondenten zich **storen aan de vereiste van argumentatie dat private deelname nodig** is bij de uitoefening van een bepaalde activiteit, aangezien er anderzijds lokale besturen zijn die ervoor kiezen om dezelfde activiteit *niet* uit te oefenen, en dat zij deze niet-uitoefening *niet* moeten beargumenteren:

"Wat ik wel vind en waar ik een punt in wil maken, is dat het mij stoort in die discussie of er private inbreng mag zijn/of je mag instappen in een private organisatie, dat je dat moet argumenteren, wanneer dat je weet dat ½ van de lokale besturen die activiteit gewoon niet doen. Dan vind ik dat je dat niet moet argumenteren. Leg me dan eens uit waarom we alle andere besturen dan niet verplichten om ook die activiteiten te doen? Dus op dat vlak vind ik dat besturen inhoudelijk vrij moeten zijn (ik heb het niet over risk-management want dat is andere discussie). Ik ga een uitspraak doen – en ik weet dat het niet uitvoerbaar is – maar in se zou je dan beter zeggen: 'die opdrachten moet je doen in je gemeente en mag je niet in vraag stellen of dat je die doet'" (R21)

Een andere respondent stelde dat de keuze om al dan niet beroep te doen op private partijen, behoort tot de autonomie van het lokaal bestuur:

"Ik denk gewoon dat de vraag moet gesteld worden als een lokaal bestuur een opdracht opneemt – of dat nu een prioritaire taak is, een overheidstaak van de lokale overheid, of een vrijblijvende taak is – in hoeverre men dan beroep kan doen op privaat indicatief? En dat is volgens mij iets dat gewoon behoort tot de autonomie van de lokale overheid om dat te beslissen. Zowel voor die prioritaire taken (die echte overheidstaken), als voor afgeleide opdrachten, of vrijblijvende opdrachten. Ik denk dat die keuze een keuze is van de lokale overheid, met alle afwegingen van dien. En geen afwegingen van: 'we moeten volgens het decreet, waarom is het niet bindend, waarom is het geen AGB', dat is gewoon absurd die afwegingen. Ik kan zo een afweging maken op voorhand nog voor de beslissing van de gemeenteraad genomen is." (R64)

Het tweede scenario dat is voorgelegd aan de gesprekstafel, nl. dat het DLB concrete voorwaarden zou moeten opleggen die moeten vervuld zijn vooraleer de structurele samenwerking tussen een private entiteit en een OCMW mogelijk is, werd niet warm onthaald. Het inbouwen van verantwoordingsvoorwaarden werd wel aangewezen geacht:

"Ik ben voorstander om uitdrukkelijk te voorzien dat een lokaal bestuur eigenlijk gewoon aan een private vzw kan deelnemen als zij dat nuttig acht. En ik zou daar niets van voorwaarden aan koppelen. Het lokaal bestuur moet wel verantwoording afleggen over wat ze doet en wat ze niet doet, ev. met een charter goed bestuur en principes van goede governance, nl. als je deelneemt aan private vzw. Dat is misschien de enige voorwaarde die we wel kunnen opleggen omdat dat dan alles omvattend is." (R36)

Een respondent uit een intergemeentelijk samenwerkingsverband was voorstander van het derde scenario om geen motivering te vragen:

"Wij zijn nu het voorbeeld waarbij je geen motivering moet geven, want we zijn die uitzondering in het decreet, maar wij hebben ook die check, en onze financiële directeur zit nauw samen met de financiële diensten van de stad en er is rapportering en invraagstelling –

////////////////////////////////////

dat is standaard. Dus waarom zou dat niet voor andere thema's kunnen? Dit kan gewoon worden opengetrokken." (R31)

Een andere respondent sluit zich daarbij aan en stelt dat controle reeds aanwezig is:

"Interne controles, risicomanagement, ... die zijn er gewoon. Als dat er is en dat is een must, waarom zouden we dan nog eens een afzonderlijke motivering en afweging moeten geven waarom we met iemand in zee gaan? Bovendien worden private deelnemers gekozen via openbare procedures." (R64)

C. Aanbevelingen

Gelet op de juridische analyse (A.) en de bevindingen die voortvloeien uit de aftoetsing van de stellingen/scenario's bevindingen met een aantal lokale besturen in de gesprekstafel (B.), kunnen tot slot een aantal aanbevelingen worden geformuleerd t.a.v. de Vlaamse decreetgever. In het licht van de overkoepelende onderzoeksvraag of de bestaande samenwerkings- en verzelfstandigingsvormen een antwoord bieden op de actuele behoeften van lokale besturen, worden er een aantal aanbevelingen geformuleerd die de rechtsonzekerheid die voortspruit uit de vereiste om 'de noodzaak om een private partner aan te trekken en de meerwaarde van de gekozen privaatrechtelijke rechtsvorm' aan te tonen, zoals dit opgenomen is in artikel 502, §2, tweede lid DLB (ziekenhuisvereniging), artikel 514, §2, 1° (woonzorgvereniging/woonzorgvennootschap), artikel 508, §1, vierde lid (vereniging of vennootschap voor sociale dienstverlening). Zo kan worden tegemoet gekomen aan de doelstelling zoals vooropgesteld in het Regeerakkoord en in het bestek bij deze onderzoeksopdracht, nl. om het gebruik van het privaatrecht in de private deelname, de filialisering en de publiek-private samenwerking weg te werken.¹⁰⁴

De vereiste om "de noodzaak" van private deelname aan te tonen, weglaten uit het decreet

Mede gelet op de doelstelling van deze onderzoeksopdracht, nl. de **vereenvoudiging** van het organiek kader inzake gemeentelijke verzelfstandiging en samenwerking in het DLB in het licht van de actuele behoeften van lokale besturen, kan worden aanbevolen dat de decreetgever zich bezint over de vereiste dat "de noodzaak" voor private deelname moet worden aangetoond zoals vervat in artikel 502, §2, tweede lid, artikel 514, §2, 1° en artikel 508, §1, vierde lid van het DLB. Deze bepaling roept immers vragen op. Dat er goede redenen moeten bestaan (cf. motivering) en zelfs een meerwaarde en dat deze tijdens het besluitvormingsproces zullen worden besproken ligt voor de hand. Dat echter in sommige gevallen een bijzondere motivering wordt vereist over "de noodzaak" ligt minder voor de hand en schept rechtsonzekerheid ten aanzien van processen die net worden opgezet om het algemeen belang beter te dienen. Waar uit fase 1 van dit onderzoek de wens van de lokale besturen tot **harmonisatie** tussen de verschillende verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen bleek, zou de hantering door de Vlaamse decreetgever van **eenzelfde principe bij alle lokale verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten** waar private deelname mogelijk is of minstens meer eenvormigheid, een stap vooruit zijn. De – vaak historisch gegroeide – onderlinge verschillen in de regelgeving lijken niet gemakkelijk te verantwoorden. Die aanpak zou bovendien ook tegemoetkomen aan de wens van de lokale besturen, zoals hierboven weergegeven in de bevindingen van de gesprekstafel.

¹⁰⁴ Bestek nr. 2020/LSVP/vereenvoudiging van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen voor lokale besturen/01, 3 en 29: "Het Vlaams Regeerakkoord pleit voor meer duidelijke spelregels om de rechtsonzekerheid weg te nemen die voortspruit uit het gebruik van het privaatrecht in de vormgeving en de activiteiten van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen, de private deelname, de filialisering en de publiek-private samenwerking."



Harmonisatie op vlak van private deelname?

Samengevat kan worden besloten dat de bestaande regeling inzake de deelname van private rechtspersonen vanuit academisch oogpunt weinig uniform en logisch lijkt. In sommige verenigingen is het toegestaan, in anderen dan weer niet. Ook de aard van de personen die mogen deelnemen (met winstoogmerk of niet) en andere bepalingen (bv. art. 503, 7° DLB dat stelt dat het stemmenaandeel in de AV van een ziekenhuisvereniging in verhouding staat tot het aantal bedden of de omzet) verschillen onderling.

Het al dan niet toestaan van private deelname in gemeentelijke verenigingen en samenwerkingsverbanden is wel traditioneel een erg politiek en beleidsmatig gevoelig thema. Het beginsel lijkt daarbij tot nog toe steeds te zijn dat zulke deelname waar mogelijk vermeden wordt, maar telkens de nood gevoeld werd zulke deelname door de decreetgever dan met mondjesmaat en in de mate van hetgeen nodig werd geacht werd toegestaan. Het betreft een delicaat evenwicht waar best enkel met de grootst mogelijke omzichtigheid aan moet worden geraakt.¹⁰⁵

Gelet op het voorgaande (o.a. belangrijke historische verschillen tussen de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen) en aangezien de huidige (schijnbaar onlogische) verschillen inzake deelnamemogelijkheden ook in het veld – niettegenstaande de geformuleerde opmerkingen – bovendien geen al te grote problemen lijken op te roepen, is een verregaande aanpassing of algehele harmonisatie van de regeling inzake private deelname op basis van het huidige onderzoek niet zonder meer voor de hand liggend. Indien de Vlaamse decreetgever dit wenselijk acht, is een verdere meer diepgaande studie omtrent de materie vereist zodat alle effecten in kaart kunnen worden gebracht.

Aanbeveling 20: Noodzaak van private deelname weglaten

Aanbeveling 20

•We bevelen aan de Vlaamse decreetgever aan om de vereiste om “de noodzaak” van private deelname bij de privaatrechtelijke vormgegeven OCMW-verenigingen aan te tonen, weg te laten uit artikel 502, §2, tweede lid, artikel 514, §2, 1° en artikel 508, §1, vierde lid van het DLB en momenteel – meer algemeen – niet zonder verdere studie over te gaan tot een verregaande aanpassing of harmonisatie van de regeling inzake private deelname, met blijvende aandacht voor de bestaande/nodige beperkingen. De meerwaarde van de private deelname voor het lokaal bestuur moet echter wel gemotiveerd worden.

¹⁰⁵ Zie voorstel van decreet VI.Parl. nr. 558 (2020-2021) – Nr. 1 en, na heel wat reacties, voorstel van decreet VI.Parl. Nr. 735 (2020-2021) – Nr. 1, ingediend op 20 april 2021 (2020-2021). Ook dit “privatiseringsdecreet” heeft heel wat reacties uitgelokt binnen en buiten het Vlaams parlement.



Bijlage 1: Respondenten

	Respondent ¹⁰⁶	Organisatie
1	Jeff van Ouytsel	AG Culturele Instellingen Antwerpen/Erfgoed
2	Britt Jacobs	AG Culturele Instellingen Antwerpen/Kunsten
3	Wendy Craps	AGB Bexit
4	Wendy Blondé	Economisch Huis Oostende
5	Janne Degraeve	Economisch Huis Oostende
6	Jan Compernel	Verbroederingscomité vzw
7	Christian Fillet	Mintus
8	Steven Verdoolaege	Motena
9	Eric Nysmans	Welzijnszorg Kempen
10	Koen Rombouts	Welzijnszorg Kempen
11	Johan De Muynck	Zorgbedrijf Antwerpen
12	Piet Vanwambeke	Zorgbedrijf Meetjesland
13	Peter Macken	Zorgbedrijf Rivierenland
14	Wim Beelaert	Vzw Voetbal in de stad
15	Dirk De Byser	WZC Van Lierde vzw
16	Bart Passemiers	GASAM
17	Werner Van Herle	GASAM
18	Sonja Domen	Sportregio Midden-Provincie
19	Wouter Vanhecke	Perspectief
20	Lien Urmel	VARIANT
21	Dirk Celis	Cipal DV
22	Kris Vreys	IOK
23	Filip Vanhaverbeke	Leiedal
24	Bert Carleer	Havicrem
25	Johan Bonnier	IMOG
26	Inge Cornelis	IVEBICA
27	Chris Demulder	VitaS
28	Hans Masuy	Westlede
29	Didier Naessens	IVAGO
30	Nele Renneboog	IVAGO
31	Scarlett Deurinck	APB Gouverneur Kinsbergencentrum
32	Hans Gevers	APB Gouverneur Kinsbergencentrum
33	Kris Somers	Limburg.net
34	Luc Wouters	Limburg.net
35	Bart Wallays	SOLVA
36	Fernand Van Trimpont	SOLVA
37	Jonathan De Witte	EcoWurf
38	Heidi Diet	AZ Delta
39	Koen Kennis	Stad Antwerpen
40	Myriam Parys	Stad Diest
41	Harry Hendrickx	Gemeente Malle
42	Lieven Janssens	Gemeente Vorselaar
43	Beatrice Vanden Abeele	Agoria
44	Luc Van den Bergh	Renewi
45	Thomas Heiremans	Uitvaartunie Vlaanderen
46	Karen Alderweireldt	Vlinter

¹⁰⁶ In het rapport verwijzen we niet afzonderlijk naar de cases of verenigingen, maar wel naar de respondenten (R1-67). Indien de respondenten bevraagd werden omwille van hun kennis en/of affiliatie van één van de 31 verzelfstandigings- en samenwerkingsentiteiten, verwijzen we naar R1-38. Met R39-67 verwijzen we naar politieke of ambtelijke vertegenwoordigers van lokale besturen, private/publieke belangenorganisaties of bedrijven, en medewerkers van Vlaamse administraties. Deze verwijzingen in de tekst komen niet overeen met de nummering in bijlage 1.



47	Christof Delatter	VVSG
48	Peter Hautekiet	VVSG
49	Pieter Vanderstappen	VVSG
50	Jan Leroy	VVSG
51	Lore Geukens	Zorgnet-Icuro
52	Steven Buyst	ABB
53	Thomas Dufait	ABB
54	Stefaan Helegeer	ABB
55	Johan Leys	ABB
56	Jean-Pierre Loncke	ABB
57	Luc Vandekerkhof	ABB
58	Dave Van Oosterwyck	ABB
59	Marc Verhulst	ABB
60	Bart Wouters	ABB
61	Frank Vermeulen	Audit Vlaanderen
62	Zeneb Bensafia	Stad Gent
63	Milo Anthonis	Gemeente Herselt
64	An Rosiers	Stad Gent
65	Ann Van Dorpe	Gemeente Pelt
66	Jochen Vermote	Stad Kortrijk
67	Rebecca Boi	Stad Gent

