

Visienota

Betreft: Algemene principes voor de stroomlijning van (inter)gemeentelijke participaties

1. Situering

Voorliggende nota hangt samen met de werkzaamheden die werden opgestart in het Vlaams Parlement inzake de (inter)gemeentelijke participaties, waarover op 15 februari 2017 een actualiteitsdebat werd gehouden. Vervolgens besprak ook de commissie Binnenlands Bestuur deze thematiek op gedachtewisselingen dd. 14 maart 2017 en 18 april 2017. Tijdens deze laatste gedachtewisseling presenteerde de minister van Binnenlands Bestuur de eerste resultaten van een inventarisatieoefening van alle structuren met (inter)gemeentelijke participaties. De intentie van deze inventarisatie is het bieden van een volledig overzicht van deze participaties, de omvang ervan en de taken die ze uitvoeren.

Samenhangend met bovenstaande schetst voorliggende nota de algemene visie van de Vlaamse Regering inzake de (inter)gemeentelijke participaties. Meer specifiek omschrijft onderstaande visietekst ten eerste de algemene beleidsvisie van de Vlaamse Regering. Ten tweede bevat de nota een aantal generieke en richtinggevende principes voor het structureren van het debat hierover. Ten slotte geeft de nota aan hoe deze principes een vertaling krijgen in de organieke regelgeving van de lokale besturen en hun intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

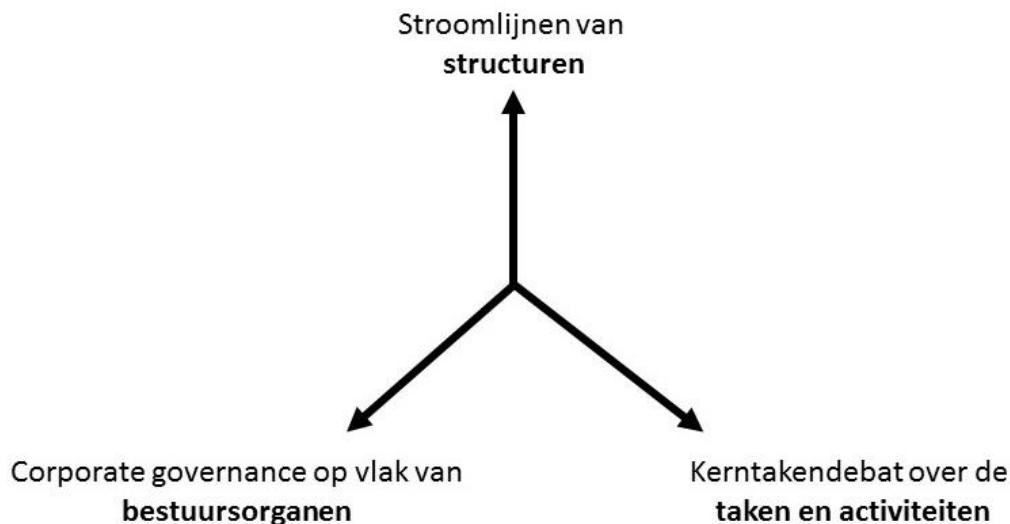
2. Algemene visie op de stroomlijning van (inter)gemeentelijke participaties

2.1. Beleidsdoelstelling en kader

Transparante en democratische structuren die zorgen voor een kwalitatieve en kostenefficiënte dienstverlening, met zo min mogelijk hinder voor de burger. Dat is de algemene doelstelling waar de Vlaamse Regering zich achter schaaft.

Belangrijk bij de verdere uitwerking van deze intenties is dat het principe van de lokale autonomie als leidraad meegenomen wordt. De minister van Binnenlands Bestuur kan en zal initiatief nemen op het niveau van de organieke regelgeving en biedt hiermee het algemene

organisatorische kader voor de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De lokale besturen zijn vanuit hun lokale autonomie de verantwoordelijke actor om acties te ondernemen op het niveau van de feitelijke intergemeentelijke structuren. De Vlaamse regering nodigt de gemeenten uit over hun participaties na te denken op drie strategische vlakken:



- De **structuren** en de vraag of deze kunnen **gestroomlijnd** worden;
- De **taakstelling** en de afweging of de taken thuishoren in de publieke of de private sector (cf. **kerntakendebat**);
- De **bestuursorganen** en de vraag hoe er geëvolueerd kan worden naar een sterker evenwicht tussen **democratische verankering/aansturing** en **efficiënte bedrijfsvoering volgens de principes van de corporate governance**.

2.1. Richtinggevende principes

In onderstaande worden de hierboven vermelde thema's verder verfijnd. Deze principes vormen daarnaast concrete handvaten die lokale besturen kunnen aanwenden voor het voeren van een debat over de (inter)gemeentelijke participaties op lokaal niveau.

a. Stroomlijnen van structuren

- Het werkingsgebied is zo **geografisch homogeen** als mogelijk;
- De sectoren zijn **transparant** en zijn gekenmerkt door een **beperkte gelaagdheid**, concreet wordt het aantal tussenstructuren tot een minimum beperkt. Zonder afbreuk te doen aan de lokale verankering, clusteren we tussenstructuren maximaal in boven- of onderliggende structuren (bv. de financieringsintercommunales);
- Iedere structuur heeft een **geschikte rechtsvorm** met voldoende democratische controlemechanismes. Indien men opteert voor een privaatrechtelijke vorm, moet dit uitdrukkelijk gemotiveerd worden.

- De **deelname van private rechtspersonen** aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband is mogelijk gemaakt in de sectoren afval en energie.
- Er wordt gestreefd naar een **optimale schaalgrootte**, die het evenwicht bewaart tussen lokale verankering en bedrijfseconomische slagkracht.

b. Kerntakendebat over de taken

Binnen de intergemeentelijke structuren is het aangewezen dat de lokale besturen en hun (inter)gemeentelijke participaties op geregelde basis nagaan of taken en activiteiten een kerntaak van de overheid zijn, ofwel beter door de private sector worden opgenomen. Voor de afweging of een bepaalde taak of dienstverlening een **kerntaak** van de overheid is, kunnen verschillende elementen voor ogen worden gehouden:

- De sector (of de bijbehorende infrastructuur) heeft een duidelijk **strategisch en/of maatschappelijk belang** waardoor publieke betrokkenheid verantwoord is;
- De sector (en de bijbehorende infrastructuur) wordt gekenmerkt door een **natuurlijk monopolie**, waardoor een concurrentiële omgeving logischerwijs nooit tot stand kan komen, waardoor publieke betrokkenheid verantwoord is.
- Indien er sprake is van **marktfaling** is overheidsoptreden aangewezen. Concreet:
 - o Overheidsoptreden is aangewezen en verantwoord indien de private sector niet voorziet of slechts suboptimaal kan voorzien in de dienstverlening of taak;
 - o Indien er op een product/dienst een marktwerking is, treedt de overheid best terughoudend op.

Daarenboven moet blijvend nagegaan worden of bij de werkzaamheden van een intergemeentelijke structuur geen sprake is van **marktverstoring**:

- o Zo moet vermeden worden dat activiteiten van publieke rechtspersonen (of van private rechtspersonen met publieke deelname) een negatieve impact hebben op de private activiteiten binnen de sector.
- o Het is noodzakelijk dat er een gelijk speelveld is voor alle partijen binnen de sector. Zo is het niet wenselijk dat een publieke speler bepaalde voordelen heeft (bv. op fiscaal vlak) t.a.v. de private sector.

c. Een sterke corporate governance in de bestuursorganen

Iedere structuur heeft een passend governance model dat het evenwicht bewaakt tussen democratische verantwoording t.a.v. de deelnemende gemeenten en een slagkrachtige bedrijfsvoering:

- De bestuursorganen opereren o.b.v. een **heldere inhoudelijke rolverdeling**:
 - o De **Algemene Vergadering** is gericht op de representativiteit van de deelnemende gemeenten (i.e. van de aandeelhouders) en de belangenbehartiging van de individuele gemeenten;
 - o De **Raad van Bestuur** bepaalt bij voorkeur bij consensus de strategische lijnen en legt hierover verantwoording af t.a.v. het representatieve orgaan (de Algemene Vergadering).

- Het management focust zich op de dagelijkse werking.
- Voor structuren met veel deelnemende gemeenten kan bekeken worden of een **tussenstructuur** nodig is naast de Algemene vergadering en de Raad van Bestuur om de gemeentelijke betrokkenheid te vrijwaren (naar het voorbeeld van de **familiale governance** bij familiale bedrijven):
 - Dit betreft een overlegforum, naast de Algemene Vergadering, waar bezorgdheden van deelnemende gemeenten geuit en gecapteerd kunnen worden.
- **Overige onderliggende comités** zijn slechts in bepaalde omstandigheden wenselijk:
 - Indien de comités belast worden met een belangrijke inhoudelijke taak en ter zake adviserend optreden t.a.v. de RvB (bv. een remuneratie- of auditcomité).
 - Indien de schaalgrootte van de structuur het noodzakelijk maakt om onderliggende comités te maken.
- Gemeentelijke betrokkenheid en belangenbehartiging wordt daarnaast ook georganiseerd buiten de formele organen, mogelijkheden hiervoor zijn bv.:
 - Commissies gemeenteraad;
 - Info en inspraakmomenten...

Het bepalen van de **omvang van de bestuursorganen** volgt voor elk van de organen een eigen logica:

- De Algemene vergadering kent een vertegenwoordiging van alle gemeenten;
- De Raad van Bestuur:
 - Draait niet om gemeentelijke representativiteit, maar wordt samengesteld uit een kleinere selectie aan competente bestuurders en o.b.v. een evenwichtige geografische verdeling, met een maximum van 15 en dat de bestaande raden van bestuur die kleiner zijn dan dit aantal, het aantal mandaten niet meer kunnen verhogen.
 - Om de slagkracht van een Raad van Bestuur te bewaken, opteren we voor werkbare Raad van Bestuur met beperkte omvang.

Ook bij het **invullen van de Raad van Bestuur** zijn een aantal principes aangewezen:

- Om te komen tot competente en ervaren bestuurders kan de organisatie gebruik van een gepast functieprofiel.
- Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden gevraagd om onafhankelijke bestuurders aan te stellen en de Vlaamse regering gaat er van uit dat dit ook zal gebeuren.
- Er zijn altijd personen van verschillend geslacht vertegenwoordigd in de Raad van Bestuur (max. 2/3 van hetzelfde geslacht).

Op het niveau van het personeel worden voor nieuwe aanstellingen (hieronder wordt begrepen: 'aanwerving', 'bevordering' of 'mobiliteit') de legale en extralegale vergoedingen begrensd a.d.h.v. **de minister-presidentnorm**.

Bij hervormingen wordt **het matigen van het aantal politieke mandaten** als een belangrijke doelstelling voor ogen gehouden.

3. Organiek kader intergemeentelijke samenwerking

3.1. Situering

In onderstaande wordt aangegeven hoe de bovenstaande principes worden vertaald naar de kaderstellende organieke regelgeving van de lokale besturen. Het bestaande decretale kader dat de organieke werking van de lokale besturen en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden regelt, zit momenteel in een veranderingstraject. De drie betrokken organieke decreten (met name het gemeentedecreet van 2005, het OCMW-decreet van 2008 en het decreet Intergemeentelijke samenwerking van 2001) worden geïntegreerd en vervangen door het decreet Lokaal Bestuur.

Het voorontwerp van decreet Lokaal Bestuur werd principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 24 februari 2017. Dit voorontwerp van decreet bevatte reeds een aantal wijzigingen die integraal in de lijn liggen van de hierboven vermelde principes.

In essentie werden de bestaande, strenge regels voor de effectieve intergemeentelijke samenwerkingsverbanden doorgetrokken naar de filialen of (klein)dochterstructuren van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Hierbij wordt de focus gelegd op de onderliggende structuren die kunnen opgericht worden o.b.v. het artikel 78 van het IGS-decreet van 2001 en o.b.v. het artikel 180 van de programmawet van 1994.

3.2. Bestaande organieke regelgeving

Het bestaande strikte kader voor de eigenlijke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS), vervat in het IGS-decreet van 2001, stelt o.a. vast dat er in de raad van bestuur van een IGS een presentiegeld kan uitgekeerd worden dat ten hoogste gelijk is aan het maximaal bedrag dat kan toegekend worden voor een gemeenteraadszitting (i.e. € 205). Daarnaast dient een IGS op vandaag jaarlijks een geïndividualiseerd overzicht van de ontvangen vergoedingen en presentiegelden van haar bestuursleden te bezorgen aan de deelnemende gemeenten. Daarenboven kan niemand gelijktijdig mandaten uitoefenen in de uitvoerende organen van meer dan drie dienstverlenende of opdrachthoudende verenigingen en kunnen parlementsleden niet zetelen in de bestuursorganen van een dienstverlenende of opdrachthoudende IGS.

Ook het bestaande gemeentedecreet van 2005 omvat reeds een aantal maatregelen. Zo wordt de som van de wedde en andere vergoedingen/presentiegelden uit publieke functies van de burgemeester of schepen afgetopt op maximaal anderhalve maal het bedrag van de vergoeding van de leden van het Vlaams Parlement (het zogenaamde 'salarisplafond'). Daarnaast bevat dit decreet de verplichting dat de gemeenteraad moet waken over het beleid van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de verzelfstandigde agentschappen.

3.3. Voorontwerp van decreet Lokaal Bestuur

In het voorontwerp van decreet Lokaal Bestuur worden hierbij nog aanvullende maatregelen vooropgesteld, die kunnen onderverdeeld worden in drie categorieën. Ten eerste zetten we in

op volledige transparantie inzake de presentiegelden en de vergoedingen. Zo voorziet het voorontwerp in een algemene begrenzing van de presentiegeld tot maximaal € 205 voor onderliggende structuren. Daarnaast wordt de verplichting om een jaarlijks geïndividualiseerd overzicht te verstrekken van de ontvangen vergoedingen en presentiegelden uitgebreid naar de 'dochterstructuren'. Dit overzicht zal bovendien ook bezorgd moeten worden aan de toezichthoudende overheid. Ten slotte zullen ook de presentiegelden en vergoedingen die verworven worden in deze onderliggende structuren meegenomen worden in de berekening van het salarisplafond.

Ten tweede voorziet het in strengere vereisten voor de oprichting van of het deelnemen aan privaatrechtelijke structuren. Zo zal een IGS duidelijk moeten aangeven waarom men de vooropgestelde beleidsdoelstelling niet kan realiseren binnen de eigenlijke IGS. Daarnaast zal de oprichtings- of deelnamebeslissing ook onderworpen worden aan een goedkeuring door de toezichthoudende overheid.

Ten slotte zet het voorontwerp ook in op de responsabilisering van deelnemende besturen. Om dit te stimuleren zal elke dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging een code van goed bestuur moeten vaststellen in haar Algemene Vergadering (waarin alle deelnemende gemeenten vertegenwoordigd zijn). Deze code van goed bestuur omvat de interne regels inzake bijvoorbeeld:

- goed bestuur in de bestuursorganen en de bijbehorende vergoedingen;
- het beleid en het ethisch karakter van de activiteiten;
- rapportering en democratische verantwoording t.a.v. de deelnemende gemeenten etc.

3.4. Aanvullende maatregelen

In lijn met bovenstaande principes en verder bouwend op de maatregelen die werden ingevoegd bij de eerste principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet Lokaal Bestuur, zullen nog een aantal bijkomende generieke maatregelen genomen worden. Deze wijzigingen zullen geïncorporeerd worden in het voorontwerp n.a.v. de tweede principiële goedkeuring.

Deze aanvullende fundamentele maatregelen kaderen voornamelijk binnen het stimuleren van een goede *corporate governance* van de intergemeentelijke structuren (voortbouwend op algemene principes van het voorgaande luik).

Ten eerste wordt ingezet op het principe dat de verschillende bestuursorganen elk volgens een eigen logica samengesteld worden. We blijven vasthouden aan het principe dat de Algemene Vergadering een vertegenwoordiging kent van alle gemeenten en derhalve gericht is op gemeentelijke representativiteit en belangenbehartiging. Een bijkomende maatregel zal echter genomen worden op het niveau van de raden van bestuur van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Ter zake zal het voorontwerp bepalen dat een raad van bestuur van een IGS maximaal 15 bestuurders mag tellen en dat de bestaande raden van bestuur die kleiner zijn dan dit aantal, het aantal mandaten niet meer kunnen verhogen. De keuze om te opteren voor een beperkte raad van bestuur is gestoeld op de intentie om veralgemeend te komen tot werkbare en slagkrachtige raden volgens de principes van de corporate governance.

De invulling van de raad van bestuur blijft, zoals vandaag het geval is, een bevoegdheid van de Algemene Vergadering waar de lokale autonomie speelt. De bestaande decretale regelgeving ter

zake zal echter op een aantal punten aangevuld worden. Ten eerste zal decretaal bepaald worden dat de raad van bestuur verplicht uit personen van verschillend geslacht moet bestaan (en dit voor minstens 1/3 van de raad van bestuur). Daarnaast faciliteren we decretaal de mogelijkheid voor lokale besturen die wensen te opteren voor onafhankelijke bestuurders in de raad van bestuur.

Ten tweede zal voor nieuwe aanstellingen (hieronder wordt begrepen: 'aanwerving', 'bevordering' of 'mobiliteit') de minister-presidentnorm veralgemeend worden opgelegd aan de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dit impliceert dat de legale en extralegale vergoedingen die kunnen toegekend worden aan personeelsleden van een IGS, nooit hoger kunnen liggen dan de totaal som van deze vergoedingen die de minister-president van de Vlaamse Regering ontvangt.

Ten derde zal het voorontwerp van decreet Lokaal Bestuur nog een wijziging bevatten op het vlak van de adviesraden. In deze organen kon een presentiegeld worden toegekend dat maximum de helft was van de presentiegelden voor de raad van bestuur. Het decreet Lokaal Bestuur zal bepalen dat in deze adviesraden geen presentiegelden of vergoedingen meer worden uitbetaald.

Tot slot maken we mogelijk dat de gemeenten tijdens deze gemeentelijke bestuursperiode nog de keuze voor een distributienetbeheerder kunnen maken. Dit gebeurt in samenhang met een initiatief dat de minister, bevoegd voor energie, zal nemen in het Energiedecreet inzake de gemeentelijke keuze voor het distributienetbeheer.

4. Budgettaire impact

Aan de voorstellen binnen deze visienota is er geen financieel noch budgettair engagement verbonden vanwege de Vlaamse Regering.

5. Voorstel van beslissing

De Vlaamse Regering beslist, met dien verstande dat deze beslissing geen enkel financieel of budgettair engagement inhoudt:

1. in te stemmen met de principes van deze visienota;
2. dat de voorstellen van deze visienota die betrekking hebben op het decreet Lokaal Bestuur ingevoegd worden in dit decreet bij de tweede principiële goedkeuring ervan.

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen,
Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Liesbeth HOMANS