Vlaamse overheid

AGENTSCHAP BINNENLANDS BESTUUR

Gemeentelijke en intergemeentelijke participaties

Inventarisatie (vervolg)

Analyse in de diepte

Vlaams Parlement

Commissie Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid

20 juni 2017

Overzicht

1. Aanleiding
2. Toepassingsgebied en methodologie
3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties
4. Vooropgestelde aanpassingen regelgeving

Vlaamse overheid

1. Aanleiding

- Publiek debat over participaties van gemeenten en intergemeentelijke samenwerking
- Actualiteitsdebat Vlaams Parlement op 15/02/17
- Voorstelling plan van aanpak in commissie BIN op 14/03/17
- **Opdracht**: in kaart brengen gemeentelijke participaties – **3-ledige focus**
  - Structuren
    - Welke participaties hebben gemeenten allemaal?
    - Hoe zitten de onderlinge verhoudingen in elkaar?
    - Welke rechtsvormen hebben deze structuren?
  - Organen
    - Welke bestuurs- en adviesorganen?
    - Hoe groot zijn deze organen?
    - Presentiegelden?
    - Democratische aansturing en terugkoppeling?
  - Taken
    - Met welke taken en activiteiten houden deze structuren zich bezig?

Vlaamse overheid

1. Aanleiding

- **Opdracht**: in kaart brengen gemeentelijke participaties – **Concreet stappenplan**
  - Stap 1: inventarisatie in de breedte
    - Algemene mapping per sector biedt overzicht van de structuren
    - Sectorale overzichten valideren met koepels/belangrijkste spelers
    - Voorgesteld aan de Commissie BIN op 18 april 2017
  - Stap 2: inventarisatie in de diepte
    - Bouwt verder op eerste rapport van 18 april 2017
    - Verzamelen basisgegevens (b.v. rechtsvorm, maatschappelijk doel, gemeentelijke participaties, …)
    - o.b.v. de invulfiche die aan alle structuren werd bezorgd

Vlaamse overheid

2. Toepassingsgebied en methodologie

2.1. Toepassingsgebied

- Idem als rapport dd. 18 april 2017

- Rechtstreekse participaties van gemeenten: 'intergemeentelijke samenwerkingsverbanden'
  - Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden - Decreet Intergemeentelijke Samenwerking 2001 (DIS)
  - Gewestgrensoverschrijdende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden – Brusselse/Waalse wetgeving
  - Gemeentelijke participaties o.b.v. Programmawet 1994

- Participaties van 'intergemeentelijke samenwerkingsverbanden'

- Buiten scope
  - Participaties o,b,v, gemeentedecreet (GD), OCMW-decreet (OD), Provinciedecreet (PD)
  - Vzw's

2. Toepassingsgebied en methodologie

2.2. Methodologie

2.2.1. Inventaris in de breedte

- **Deskresearch**
  - I.s.m. VVSG
  - Bronnen
    - ABB
    - Balanscentrale NBB

- **Validering** overzichten per sector
  - Energie: Eandis, Infrax, Intermixt, VVSG
  - Afval: Interafval
  - Water: InterRio, infrax, Waterlink, TMVW
  - Streekontwikkeling: Vlinter
  - Andere: o.b.v. aangeleverde informatie n.a.v. individuele bevraging

2. Toepassingsgebied en methodologie

2.2. Methodologie

2.2.2. Inventaris in de diepte

- **Respons individuele bevraging**
  - Invulformulier 192 structuren
  - Responsgraad 14/04/17: 90% (173/192)
  - Responsgraad 25/04/17: 91 % (175/192)

- **Respons herhaalde bevraging**
  - Nieuwe bevraging bij 49 structuren dd. 4 mei 2017 wegens geen of onvolledige informatie
  - 7 structuren toegevoegd obv eerste bevraging
  - 24 structuren niet verder opgenomen in analyse (vereffend, buiten scope)

  ➔ 175 structuren weerhouden in de verdere analyse

2. Toepassingsgebied en methodologie

2.2.2.. Inventaris in de diepte

Naam rechtspersoon	**Ondernemingsnummer**	**Maatschappelijke zetel**
Sector	**Rechtsvorm**	**Maatschappelijk doel**
Taken en activiteiten	**Rechtstreeks participerende gemeenten**	**Participerende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden**
Bestuurs- en adviesorganen	**Terugkoppeling naar deelnemende gemeenten**	**Balanstotaal**
Code van deugdelijk bestuur of andere maatregelen	**Eigen participaties**	

Vlaamse overheid

2. Toepassingsgebied en methodologie

2.3. Het analysekader

2.3.1. Thematische analyse

- Structuren
  - Hoe verhouden deze structuren zich tot de gemeenten: op welke wijze wordt er teruggekoppeld naar de gemeenten ?
  - Om hoeveel participaties gaat het per sector en per rechtsvorm ? Hoe ver staan deze participaties van de gemeenten af ?
  - Welke financieel belang hebben deze participaties ?

- Organen
  - Welke bestuursorganen zijn er ?
  - Welke vergoedingen worden toegekend aan de mandatarissen ?
  - Volgens welke regels verloopt het bestuur ? Is er een code van deugdelijk bestuur ?

- Doelstellingen
  - Hoe zijn de doelstellingen van de 2de en 3de lijn omschreven in verhouding tot die van de bovenliggende structuren ?
  - Zijn deze doelstellingen ruimer of beperkter dan de doelstellingen van de bovenliggende structuren ?

2. Toepassingsgebied en methodologie

2.3. Het analysekader

2.3.2. Doorsnedes

- **Afstand** tot moederbestuur
  - 1ste lijn: 'intergemeentelijke' samenwerkingsverbanden (per categorie)
  - 2de lijn: rechtspersonen waarin 1ste lijn rechtstreeks participeert (per rechtsvorm)
  - 3de lijn: rechtspersonen waarin 2de lijn rechtstreeks participeert (per rechtsvorm)

- **Sector** (deelsector)
  - Cf. rapport dd. 18 april 2017
  - Focus op energie, afval, streekontwikkeling, water en ICT

- **Rechtsvorm**
  - 6 rechtsvormen: OV, DV, IC, NV, CVBA en VZW

3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties

- Overzicht
  - Zie bijlagen: detailinfo individuele bevraging gestructureerd in 7 tabellen:
    - Tabel 1: Overzicht structuren en relatie tot gemeenten
    - Tabel 2: Kwantitatieve gegevens m.b.t. participaties per sector
    - Tabel 3: Participaties financieel
    - Tabel 4: Governance
    - Tabel 5: Vergoedingen mandatarissen
    - Tabel 6: Code deugdelijk bestuur
    - Tabel 7: Maatschappelijk doel
  - In rapport:
    - Duiding tabel
    - Regelgevend kader
    - Analyse obv relevante doorsnedes per thema

Vlaamse overheid

3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties

3.1. Structuren (tabel 1)

➢ 3.1.1. Indeling structuren

- ➢ Naar afstand tot de gemeente

Structuren	Aantal
1e lijn	98
2e lijn	55
3e lijn	22
Totaal	175

Vlaamse overheid

3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties

3.1.1. indeling van de structuren (tabel 1)

- Naar rechtsvorm

Rechtsvorm	Aantal			Totaal
	1e lijn	2e lijn	3e lijn	
DV	27			27
OV	63			63
IC	4			4
NV	4	**25**	**17**	46
CVBA		**19**	**5**	24
VZW		**9**		9
EGTS		2		2
Totaal	98	56	22	175

Vlaamse overheid

3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties

3.1.1. indeling van de structuren (tabel 1)

- Naar sector

Sector	Aantal			Totaal
	1e lijn	2e lijn	3e lijn	
Energie	25	**20**	**15**	**60**
Afval	25	2	3	30
Streekontwikkeling	14	**19**		33
Water	12	**8**		20
ICT	3	2	2	7
Crematoria	6			6
Bibliotheken	2			2
Andere	14	5	2	21
Totaal	101	56	22	179

Streekontwikkeling en water:
Diverse rechtsvormen in 2e lijn

Vlaamse overheid

3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties

3.1.2. Relatie met de gemeente (tabel 1)

- Bij rechtspersonen uit 1ste lijn (IGS)
  - Zie regelgevend kader
  - Terugkoppeling wordt verschillend ingevuld
    - Beperkt tot DIS of ruimer dan DIS

- Bij de rechtspersonen uit 2de lijn – NV, CVBA en VZW
  - Geen rechtstreekse, wel onrechtstreekse terugkoppeling via deelnemende IGS
  - Terugkoppeling via organen (AV en/of RvB) of verslagen
  - Terugkoppeling via relatiebeheerder, jaarverslag, …

- Bij de rechtspersonen uit 3de lijn (NV, CVBA)
  - Cf. Privaatrechtelijke praktijk
    - Vertegenwoordigers in RvB staan in voor de terugkoppeling naar hun RvB
  - Geen terugkoppeling naar gemeente

3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties

3.1.3. Participaties 1ste en 2de lijn per sector en rechtsvorm (tabel 2)

- Cf. tabel 3.1.1. uit rapport dd. 18 april 2017
- Aanvulling: aantal participaties per structuur

- **Sector energie**

- Meeste en grootste participaties
- 15 IGS met meer dan 3 participaties
- Vnl. participaties van:
  - Financieringsintercommunales
  - NV's conform artikel 180 Programmawet
  - DNB's
- Nuhma: gevarieerd beeld
- Veel participaties in hernieuwbare energie

Figga	6
Finea	6
Fingem	8
Finilek	5
Finiwo	6
IKA	9
IBE	5
Creadiv	**5**
Efin	**6**
Fineg	**7**
Nuhma	**19**
Infrax Limburg	6
Infrax West	8
IVEG	4
PBE	8

Vlaamse overheid

3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties

3.1.3. Participaties 1ste en 2de lijn per sector en rechtsvorm (tabel 2)

- Sector afval

➢ Participaties van afvalintercommunales in NV Patrimonium MBS en NV Bionerga
➢ Ook participatie van NV Nuhma in NV Bionerga
➢ Kruisparticipaties afvalintercommunales

- Sector streekontwikkeling

➢ Hoofdzakelijk participaties in bedrijvencentra met rechtsvorm NV
➢ 4 IGS met meer dan 3 participaties

Interleuven	6
Interwaas	5
IOK	**7**
Leiedal	**7**

Vlaamse overheid

3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties

3.1.3. Participaties 1ste en 2de lijn per sector en rechtsvorm (tabel 2)

- Sector water
  - Diverse participaties van de intergemeentelijke watermaatschappijen
  - 3 IGS met meer dan 3 participaties

Waterlink	**5**
TMVW	**8**
Vivaqua	5

- Sector ICT
  - 2 participaties van de DV Cipal

Vlaamse overheid

3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties

3.1.3. Participaties 1ste en 2de lijn per sector en rechtsvorm (tabel 2)

- Vaststellingen mbt participaties door 2e lijn
  - Participaties situeren zich hoofdzakelijk in de sectoren energie, afval en ICT
    - Energie: NV Aspiravi Holding (8), NV Portfineco (2) en NV Z-kracht (5)
    - Afval: NV Bionerga (4) (hernieuwbare energie)
    - ICT: NV Cipal Solutions (3)
  - In alle sectoren ook 'cliëntenparticipaties'
- Participaties door 3e lijn
  - Niet in detail onderzocht
  - Energie: Eandis System Operator (4), Infrax (5), Vlaamse energieholding (8)
  - Streekontwikkeling: Kanaal 127 (3), Kortrijk XPO (13)

3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties

3.1.4. Participaties financieel (tabel 3)

- Oplijsting entiteiten in 2de en 3de lijn, met:
  - Enkele financiële elementen
  - Participerende entiteiten / moederentiteit
  - Onderzoek publiek karakter (INR)
  - Controlerende entiteit(en)

- **Vaststellingen**
  - Vnl. sectoren (hernieuwbare) energie, streekontwikkeling
  - Grootste bedragen in de nutssector
  - Aanwezigheid holdings
  - 158 participaties in 2de en 3de lijn, waarvan 58 met publiek karakter (INR)

Vlaamse overheid

3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties

3.2. Organen/mandaten

3.2.1. Aantal organen en mandaten (tabel 4)

- IGS 1e lijn – OV en DV
  - 74/89: RvB met minstens 1 vertegenwoordiger van elke deelnemende gemeente
  - Aantal kleinere IGS: grote RvB
  - 61/89: RvB met meer dan 15 leden
  - Geen DC of 'kleiner' DC (= kleiner dan maximum van 1/3e van de leden RvB): vooral in sector afval, streekontwikkeling en water
- IGS 1e lijn – IC en NV
  - 1 IC (TMVW) werkt met verschillende DC's waaraan in totaal 263 mandaten gekoppeld zijn
- 2de lijn – NV, CVBA en VZW
  - NV: grootste RvB telt 13 leden; geen DC (op 1 na); geen andere organen
  - CVBA: grootste RvB telt 28 leden; minderheid heeft DC; beperkt aantal heeft verschillende comités opgericht
  - VZW: grootste RvB telt 15 leden, minderheid heeft DC; geen andere comités (op 1 na)
- 3de lijn – NV en CVBA
  - NV: grootste RvB telt 13 leden, geen DC (op 1 na); minderheid heeft verschillende comités opgericht
  - CVBA: grootste RvB telt 12 leden, 1 CVBA met 2 DC's, 1 CVBA met 2 comités

3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties

3.2. Organen/mandaten

3.2.2. Jaarlijkse vergoedingen per orgaan/per mandataris (tabel 5)

- IGS 1e lijn – OV en DV
  - 45/90: presentiegeld RvB = max van 205 euro bruto, andere lager bedrag (min 100 euro) of 0 euro
  - OV/DV met DC of RBC (DNB's) = zelfde bedrag aan presentiegelden als RvB
  - OV/DV met (regionaal) adviescomité en andere comités = helft van het bedrag presentiegeld RvB
  - 2 met maximale totale jaarlijkse presentiegelden RvB > 100.000 euro

- IGS 1e lijn – IC en NV
  - 4 IC: 3 presentiegeld RvB = maximum voor OV/DV; 1 (vivaqua) hoger presentiegeld (714 euro)
  - 4 NV: 2 presentiegeld RvB = maximum voor OV/DV; 1 NV college van vz en ondervoorzitters met zelfde presentiegeld; 1 (Nuhma) onvolledige info
    - Nuhma wel hoogste vergoeding orgaan RvB per jaar

Vlaamse overheid

3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties

3.2. Organen/mandaten

3.2.2. Jaarlijkse vergoedingen per orgaan/per mandataris (tabel 5)

- **2de lijn – NV, CVBA en VZW**
  - NV: enkel RvB (1 ook DC), soms presentiegeld, soms bestuurdersvergoeding
  - CVBA: gemengd beeld
  - VZW: meestal onbezoldigd

- **3de lijn – NV en CVBA**
  - NV: gemengd beeld
  - CVBA: merendeel onbezoldigd

Vlaamse overheid

3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties

3.2. Organen/mandaten

3.2.3. Code deugdelijk bestuur (tabel 6)

	code deugdelijk bestuur
1ste lijn - DIS	5 (+3?)/90
2de lijn	6/55
3de lijn	5/22

2 beursgenoteerde bedrijven (Elia System Operator NV en NV Fluxys Belgium)

Vlaamse overheid

3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties

3.3. Doelstellingen van dochters vs moeders (tabel 7)

3.3.1. Doelstellingen dochters 2de lijn

- **NV's:**
  - 60% beperktere doelstellingen dan 1ste lijn
    - Vnl. bedrijvencentra (beheer bedrijfsruimten)
    - Kleinschalige initiatieven voor productie hernieuwbare energie
  - 28% ruimere doelstellingen dan 1ste lijn
    - Grootschaligere en veelzijdigere projecten inzake hernieuwbare energie
    - Organisaties met internationale werking of met zeer ruime doelstellingen
  - Overige 12%: NV's waarin vnl. financieringsintercommunales participeren
    - Noch beperking noch verruiming van doelstellingen
- **CVBA's:**
  - 35% beperktere doelstellingen dan 1ste lijn
    - Bvb sensibiliseren, informatie verstrekken, …
    - Specifieke dienstverlening in energie, water of streekontwikkeling
  - 45% ruimere doelstellingen dan 1ste lijn
    - Werkmaatschappijen in sectoren energie en water
- **VZW's:**
  - 100% beperktere doelstellingen dan 1ste lijn
    - Streekontwikkeling en welzijnssector

Vlaamse overheid

3. Analyse (inter)gemeentelijke participaties

3.3. Doelstellingen van dochters vs moeders (tabel 7)

3.3.1. Doelstellingen dochters 3de lijn

- **NV's:**
  - 47,3%: beperktere doelstellingen dan 2de lijn
    - Bedrijven in energiesector met zeer sterk afgelijnde doelstellingen of werkingsgebieden
  - 47,3%: ruimere doelstellingen dan 2de lijn
    - Organisaties met grootschalige doelstellingen in sector hernieuwbare energie
  - 1 NV noch ruimer noch beperkter

- **CVBA's:**
  - Beperktere doelstellingen
    - Zeer specifieke activiteiten in sector hernieuwbare energie
  - 1 CVBA noch beperkter noch ruimer
    - Participatie om juridisch-technische redenen

Vlaamse overheid

4. Vooropgestelde aanpassingen aan de regelgeving

4.1. Maatregelen DLB

- Strenge regels Intergemeentelijke Samenwerking doortrekken naar (klein-) dochterondernemingen
- Focus: Participaties obv art. 180 Programmawet en obv art. 78 DIS
- Maximale transparantie presentiegelden
  - Begrenzing presentiegeld (max. € 205) ook voor onderliggende structuren – art. 476
  - Rapporteringsplicht bezoldigingen – art. 450
  - Presentiegelden onderliggende structuren meetellen in salarisplafond (en uitbreiden naar gemeenteraadsleden) – art. 154
- Strengere voorwaarden bij oprichting/deelname privaatrechtelijke structuren (art. 476)
  - Specifieke motiveringsplicht bij oprichting/deelname
  - Goedkeuringstoezicht bij oprichting/deelname
- Responsabilisering deelnemende besturen (art. 469)
  - Verplichte ‘code van goed bestuur’

Vlaamse overheid

4. Vooropgestelde aanpassingen aan de regelgeving

4.2. Aanvullende maatregelen

- 2 Visienota's Vlaamse Regering van 5 mei 2017

- Maatregelen mbt stimuleren van corporate governance in intergemeentelijke structuren, o.a.:

  - Beperking aantal leden RvB in OV/DV tot max 15 leden

  - Samenstelling RvB in OV/DV:
    - Min 1/3 personen van verschillend geslacht
    - Faciliteren onafhankelijke bestuurders

  - Schrapping vergoedingen in regionale overlegcomités of in de adviescomités van DNB's

Vlaamse overheid

Vlaamse overheid

AGENTSCHAP
BINNENLANDS
BESTUUR

Agentschap Binnenlands Bestuur

Boudewijnlaan 30 bus 50

1000 Brussel

binnenland@vlaanderen.be