



## Gedachtewisseling versterking gemeenteraad & gemeenteraadsleden

Input vanuit

- 1) juridisch-bestuurskundig onderzoek
- 2) juridisch doctoraatsonderzoek



# Input

## 1. 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

*(UHasselt-UGent, i.o.v. ABB, januari 2022)*

## 2. Juridisch doctoraatsonderzoek – De hybriditeit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden



Geklemd tussen publiek en privaat, tussen overheid en onderneming

*(UHasselt, 2018-2022)*



# Input

## 1. 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 (*UHasselt-UGent, i.o.v. ABB, [gepubliceerd op januari 2022](#)*)



# Input

## 2. Juridisch doctoraatsonderzoek – De hybriditeit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

Geklemd tussen publiek en privaat, tussen overheid en onderneming (*UHasselt 2018-2022, uitgave in juni '23 door die Keure*)



# 1 – MEER IMPACT



## 1 – Meer impact

### c) Een onafhankelijke gemeenteraadsvoorzitter



- Conceptnota: “Optimaal functioneren gemeenteraad is in zeer grote mate in handen van de voorzitter. Bijna een op vier raadsleden vindt dat gemeenteraadsvoorzitter rol niet neutraal genoeg uitoefent. Voorzitterschap moet bij raadslid liggen, niet bij lid van CBS.”



#### 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.







## 1 – Meer impact

### d) Kwartaalrapportering over de BBC via gemeenteraad(scommissie)

- Conceptnota: “BBC is abstract en te weinig expertise om er een voldoende concrete vertaling van te kunnen maken. Meer ondersteuning nodig bij de meerjarenplanning om er op een gedegen manier mee om te gaan. Verregaande vereenvoudiging en betere leesbaarheid nodig. Continue betrekken door kwartaalrapportering.”



#### 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 V&S**, 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**.



## **1 – Meer impact**

### **e) Meer controle op de IGS'en waarin de gemeente participeert**



- Conceptnota: “Belangrijk deel van verantwoordelijkheden lokale bestuur op afstand geplaatst. Gemeenteraad kan niet altijd meebeslissen over aangelegenheden in V&S + niet altijd duidelijk zicht op bewaren. In navolging van conceptnota versterking controle IGS, pleiten voor versterkte controle gemeenteraad op IGS, via:
  - Systematische terugkoppeling
  - Agenda RvB @ gemeenteraad
  - Notulen en beslissingen (+ documenten) @ gemeenteraad
  - Benadrukken bezoekrecht
  - Benadrukken schriftelijke vragen”





## CITATEN

“”

*“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)*

*“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)*



## CITATEN

“”

*“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)*

*“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)*



# 1 – Meer impact

## e) Meer controle op de IGS'en waarin de gemeente participeert



### 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.



### 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.



# 1 – Meer impact

## e) Meer controle op de IGS'en waarin de gemeente participeert



### 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 V&S.



### 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.



## 1 – Meer impact

### e) Meer controle op de IGS'en waarin de gemeente participeert



#### 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 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.



# 1 – Meer impact

## e) Meer controle op de IGS'en waarin de gemeente participeert



|    |                                                                                                         |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| K4 | Effectief uitoefenen van toezicht en benutten van controlemogelijkheden.                                |
| K5 | Verstrengen van filialisering en participatie in private vennootschappen & sub-filialisering verbieden. |
| K6 | Verduidelijken van (conservatieve of moderne) benadering en begrenzingen van 'gemeentelijk belang'.     |





# 1 – Meer impact

## e) Meer controle op de IGS'en waarin de gemeente participeert



| A14 – Effectief uitoefenen en uitbreiden toezicht en controle                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Voordelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Nadelen                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <u>Effectief uitoefenen toezicht en controle:</u><br><br>1) Geen aanpassing van organiek kader nodig<br><br>2) Toezichthoudende overheden en deelnemende gemeenten bereiken volle potentieel<br><br>3) Compensatie t.a.v. tendens tot afbouw toezicht (VI. Gewest)<br><br>4) Heeft wegnemen bestaande (investerings)risico's tot gevolg<br><br><u>Uitbreiden toezicht en controle:</u><br><br>Gelijkaardige benadering bestuurlijk toezicht t.a.v. filialen en participaties in alle gewesten en t.a.v. bepaalde federale autonome overheidsbedrijven | <u>Effectief uitoefenen toezicht en controle:</u><br><br>Techniciteit gaat petje van gemeentelijke mandatarissen te boven<br><br><u>Uitbreiden toezicht en controle:</u><br><br>Reeds voldoende (onbenutte) decretale toezichts- en controlemogelijkheden |

| A15 – Statuten conformeren aan specialiteitsbeginsel                                                                                                             |                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Voordelen                                                                                                                                                        | Nadelen                              |
| 1) Geen aanpassing van organiek kader nodig<br><br>2) Versterkt positie van gemeenten, concurrerende rechtspersonen/bedrijven, rechtscollages en toezichthouders | Vergt inspanningen van gemeenten/IGS |

| A16 – Sanctiemogelijkheden voorzien                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Voordelen                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Nadelen                                                            |
| 1) Compenseert ontbreken toezicht<br><br>2) Ontradend effect t.a.v. intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (preventief)<br><br>3) Curatieve werking<br><br>4) Vult bestaande toezicht- en controlemogelijkheden aan<br><br>5) Gelijkaardige benadering bij federale autonome overheidsbedrijven | Sanctioneren vergt politieke moed (tenzij organiek voorgeschreven) |



# 1 – Meer impact

## e) Meer controle op de IGS'en waarin de gemeente participeert



### A16 – Sanctiemogelijkheden voorzien

| Voordelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Nadelen                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Compenseert ontbreken toezicht</li> <li>2) Ontradend effect t.a.v. intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (preventief)</li> <li>3) Curatieve werking</li> <li>4) Vult bestaande toezicht- en controlemogelijkheden aan</li> <li>5) Gelijkaardige benadering bij federale autonome overheidsbedrijven</li> </ol> | <p>Sanctioneren vergt politieke moed (tenzij organiek voorgeschreven)</p> |

### A19 – Regering bepaalt commerciële/economische/industriële doelstellingen en activiteiten

| Voordelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Nadelen                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Duidelijkheid voor (filialen van) intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (bv. wanneer ze doelstellingen/activiteiten moeten afstoten)</li> <li>2) Versterkt positie van gemeenten, concurrerende rechtspersonen/bedrijven, rechtscolleges en toezichthouders</li> <li>3) Respect voor gemeentelijke autonomie</li> <li>4) Makkelijk te koppelen aan een functionele juridische benadering</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Minder toekomstbestendig wegens evolutieve invulling</li> <li>2) Vereist inspanning van gewestregeringen</li> </ol> |

### A17 – Verbieden van filialisering en participatie in private vennootschappen

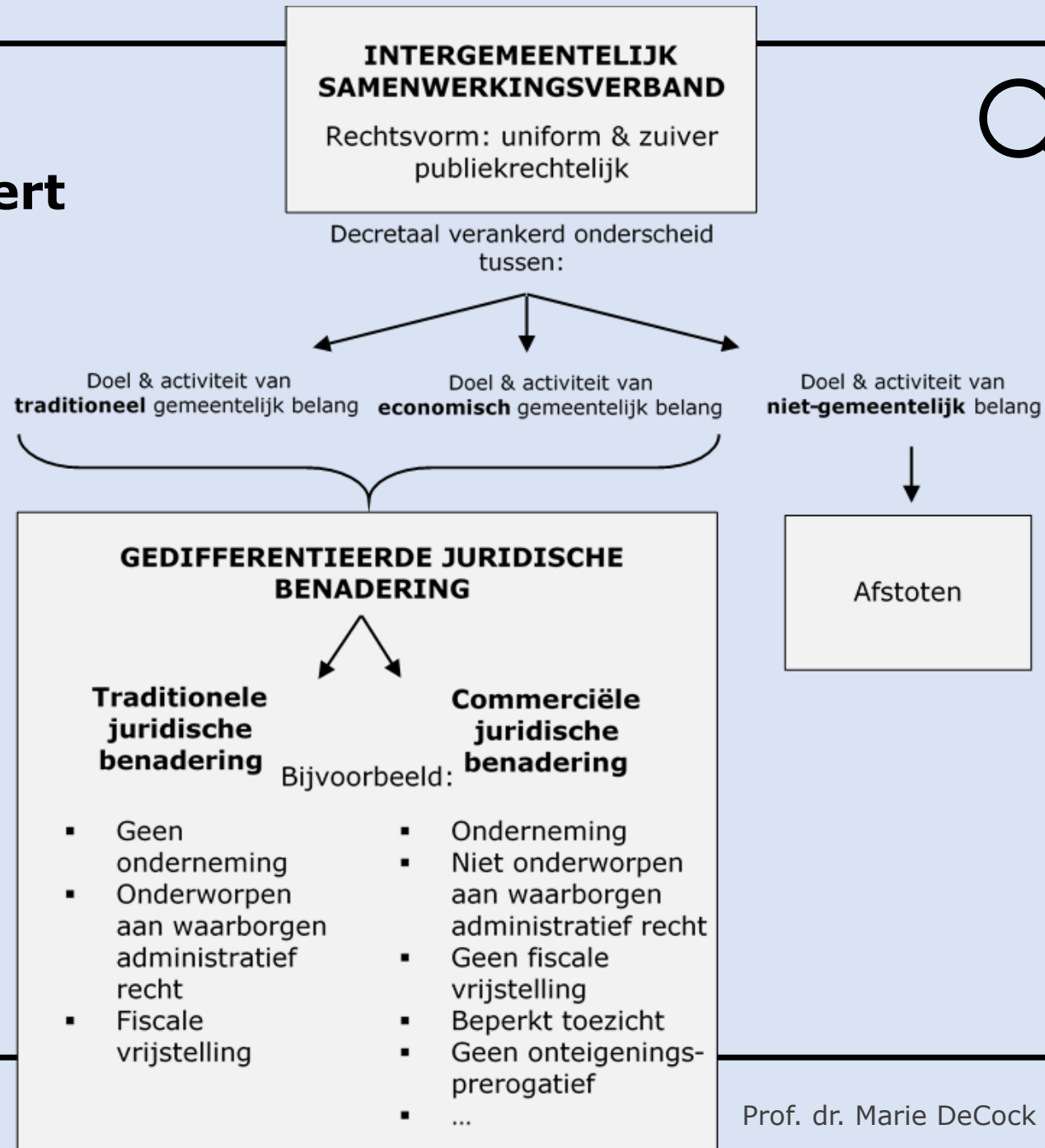
| Voordelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Nadelen                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Versterkt grip op verlengd lokaal bestuur</li> <li>2) Supprimeert ondoorzichtig kluwen</li> <li>3) Heeft wegnemen bestaande (investerings)risico's tot gevolg</li> <li>4) Voorkomt belangenconflicten</li> <li>5) Sluit aan bij wens tot tegengaan verrommeling (VI. Gewest)</li> <li>6) Gelijkaardige benadering in Brussels Hoofdstedelijk Gewest en t.a.v. welzijnsvereniging</li> </ol> | <p>Inkomstenverlies, verlies <i>know how</i> (te remediëren door uitbreiden/inzetten op private deelname)</p> |

# 1 – Meer impact

## e) Meer controle op de IGS'en waarin de gemeente participeert

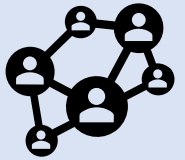


### Typologie



## **1 – Meer impact**

### **f) Eenvoudige structuren: inkanteling OCMW en regiovorming**



- Conceptnota: “Zowel de inkanteling van OCMW’s als afstemming IGS binnen referentieregio zijn belangrijke stappen om gemeenteraadsleden duidelijker zicht te geven op activiteiten van stad/gemeente. Maar: altijd rekening houden met eigenheid gemeenten. ‘Pas-toe of leg uit’-principe moet met de nodige realiteitszin en pragmatiek worden toegepast.”
- Nederland: [lijst met gemeenschappelijke regelingen](#)
- Sinds 1921: verenigingsrecht voor gemeenten verankerd in Grondwet



## 2 – MEER TIJD



## **2 – Meer tijd**



### **a) Politiek verlot als volwaardig recht**

- Conceptnota: “Niet te verantwoorden onderscheid tussen overheids- personeel en personeel uit de private sector, waarbij laatstgenoemde categorie op vlak van duur als financiële impact benadeeld is. Opl: RVA.”



## CITATEN

“”

*“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)*

*“Het gaat niet om de vergoeding, het belangrijkste aspect is het **tijdsaspect**. Je kan niet vier of vijfdubbel 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)*



## 2 – Meer tijd



### a) Politiek verlot als volwaardig recht

- Conceptnota: “Niet te verantwoorden onderscheid tussen overheids-personeel en personeel uit de private sector, waarbij laatstgenoemde categorie op vlak van duur als financiële impact benadeeld is. Opl: RVA.”



#### 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.

- Verschillende situaties mogen verschillend worden behandeld
- Bevoegdheidsverdeling... (cf. RVA)





# 3 – BETERE OMKADERING



### **3 – Betere omkadering**

#### **b) Meer ondersteuning**



- Conceptnota: “Gemeenten erop wijzen dat ze aan elke gemeenteraadsfractie middelen ter beschikking kunnen stellen om hen te ondersteunen. Beroep doen op gemeentelijke diensten voor ondersteuning en informatie (cf. ‘recht op ambtelijke bijstand’).”



# CITATEN

“”

*“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 gemeenteraadsliden **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)*



### 3 – Beter omkadering

#### b) Meer ondersteuning



- Conceptnota: “Gemeenten erop te wijzen dat ze aan elke gemeenteraadsfractie middelen ter beschikking kunnen stellen om hen te ondersteunen. Beroep doen op gemeentelijke diensten voor ondersteuning en informatie (cf. ‘recht op ambtelijke bijstand’).”



#### 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 – Betere omkadering**

#### **c) Gerichte en permanente (e-)vorming**



- Conceptnota: “Permanente vorming is voor gemeenteraadsleden absolute noodzaak geworden. Streven naar vorming via digitale tools/e-learning. Meer gerichte en goed getimedede info geven.”



# CITATEN

“”

“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 schepen en die **niet juridisch geschoold** zijn. Dus die **vormingen zijn wel echt nodig**.” (R63)

“Het klopt dat je bij het begin van een legislatuur als gemeenteraadslid en schepen 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)

“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)



### 3 – Betere omkadering

#### c) Gerichte en permanente (e-)vorming



- Conceptnota: “Permanente vorming is voor gemeenteraadsleden absolute noodzaak geworden. Streven naar vorming via digitale tools/e-learning. Meer gerichte en goed getimedede info geven.”



#### 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.



## Algemene bedenking...



- ... Focus op versterking, maar wat met afbouw?







**Marie DeCock**

 marie.decock@uhasselt.be

