



GUBERNA
INSTITUUT VOOR BESTUURDERS
INSTITUT DES ADMINISTRATEURS



Reflectienota over de rol en het bestuur van intercommunales

Mei 2017

Laten we de platgetreden paden verlaten om naar de kern van de uitdagingen te gaan

Over de rol en het bestuur van intercommunales¹ is er de voorbije maanden heel wat inkt gevloeid. Er werd uitgebreid geschetst wat er allemaal fout is gelopen bij het besturen van bepaalde intercommunales. Er werden heel wat analyses gemaakt over hoe het beter kan en welke recepten gehanteerd moeten worden in de toekomst.

GUBERNA wil als Instituut voor Bestuurders het debat mee voeren op een constructieve manier. In haar twintigjarig bestaan bouwde het Instituut een uitgebreide governance expertise op in allerlei types organisaties, zowel in de publieke als in de private sector, zowel voor profit als not-for-profit organisaties. In dit kader voerde GUBERNA ook specifiek onderzoek naar de bestuurspraktijken in intercommunales en begeleidde verschillende intercommunales bij hun concrete bestuursvraagstukken. Nu intercommunales en hun governance zo ter discussie gesteld worden, wenst GUBERNA haar expertise en ervaring ter beschikking te stellen.

Deze reflectienota is geen kant-en-klaar antwoord op wat er moet gebeuren met de intercommunales, maar eerder een aanzet om een aantal essentiële vraagstukken ter discussie te stellen. Naast de analyse van het landschap van de intercommunales en de vele bestuursvragen die hierbij opgeworpen kunnen worden, heeft deze nota vooral tot doel om te reflecteren over een meer genuanceerde kijk op de nodige aanpassingen. **Het finale doel van deze veranderingen moet zijn om niet alleen een professioneel bestuur te installeren maar, meer nog, performante organisaties te ontwikkelen, die in staat zijn de maatschappelijke behoeften en verwachtingen te beantwoorden in een context die steeds complexer en veeleisender wordt.**

GUBERNA heeft de ideeën verrat in deze nota afgetoetst met een aantal experts uit de praktijk van intercommunales. Deze meeting legde gevoeligheden bloot en leverde interessante inzichten op. Deze inzichten werden meegenomen en de nota werd op bepaalde punten aangepast. Voor u ligt dus een **tweede versie** van de nota, maar nog steeds is dit geen eindpunt. Er is **nood aan verdere discussie en reflectie**. Momenteel hopen wij dat deze nota ertoe bijdraagt om bij het zoeken naar oplossingen de platgetreden paden (inzake vergoedingen en beperking van het aantal mandaten) te verlaten en naar de kern van de uitdagingen toe te gaan. Er heerst immers **een uniek momentum om iets wezenlijks te veranderen in de werking van de intercommunales.**

¹ Wanneer in deze nota sprake is van 'intercommunales' wordt verwezen naar alle soorten intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de ermee verbonden participaties. Gezien onder deze algemene term een heel divers gamma organisaties opereren, zal daar waar nodig en relevant expliciet verwezen worden naar bepaalde types intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of onderdelen ervan.

I. Het ontrafelen van de intergemeentelijke samenwerking en de bijhorende participaties

Deugdelijk bestuur is nooit een doel op zichzelf, maar steeds een middel om een doel te bereiken. Een eerste essentiële stap is dus een reflectie over het doel en de kenmerken van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de bijhorende participaties.

De oorspronkelijke reden waarom intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden opgericht is om activiteiten te ontwikkelen waarvoor de individuele gemeenten niet de vereiste schaal hebben. Een intercommunale structuur wordt ontwikkeld om gemeenten toe te laten de vereiste schaal te hebben om bepaalde van hun taken op een meer efficiënte en effectieve manier te realiseren. Een zeer logisch, maar ook essentieel kenmerk is dat het om een samenwerkingsverband gaat, met name dat er dus steeds sprake moet zijn van meer dan 1 gemeente. Dit impliceert **dat er duidelijke afspraken zullen nodig zijn omtrent de specifieke finaliteit van het samenwerkingsverband en over de manier waarop beslissingen (en dus macht) zullen geregeld worden.**

Hoe meer gemeenten hierbij betrokken zijn, hoe moeilijker deze oefening. Doorheen de tijd hebben er zich belangrijke evoluties voltrokken. Soms werd een samenwerkingsverband opgericht tussen twee gemeenten, soms tussen meer dan honderd gemeenten. Verschillende van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden groeiden uit tot grote economische entiteiten, zeker in de sector van energie, maar ook water, afval e.d. Maar vele van deze grotere intercommunales richten ook diverse filialen op of namen aanzienlijke participaties in diverse aanverwante sectoren, soms om hun specifieke kennis en ervaring te valoriseren, tot zelfs in het buitenland toe. Dit leidt tot een **amalgam van organisaties die niet allemaal meer onder de koepel van het oorspronkelijke intergemeentelijke samenwerkingsverband terug te brengen zijn.**

Hoewel we in deze nota spreken van intercommunales (sensu lato-s.l.) en daarmee het totale speelveld van alle directe en indirecte participaties mede in het debat betrekken, zullen we voor de ontwikkeling van een gepast governance kader toch meer nuancering in het debat moeten vragen. Zoals hoger aangegeven kan dit nodig zijn omwille van de grote verschillen qua 'omvang' van het aantal opdrachtgevende partijen of aandeelhouders en omwille van de complexiteit qua opdracht. Maar er zijn ook andere verschillen die een essentiële rol kunnen spelen, zoals het feit dat sommige intercommunales of onderdelen ervan niet alleen in de sfeer van de zuivere maatschappelijke of publieke (gemeentelijke) dienstverlening opereren, maar direct of indirect ook actief zijn in een commerciële en/of concurrentiële marktomgeving. De marktomgeving is sowieso steeds een belangrijk kenmerk, want een monopolie-situatie vraagt om een gepaste regelgeving met het oog op de bescherming van de burger/consument. Maar zelfs binnen een concurrentiële omgeving is waakzaamheid geboden als één van de marktspelers werkt met publieke middelen. Vanuit het oogpunt van een eerlijk concurrentieveld kunnen vragen gesteld worden over mogelijke subsidiëring van commerciële activiteiten door publieke middelen. De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben immers wettelijk het recht om bijkomende activiteiten onder te brengen in een nieuwe (privaatrechtelijke) structuur. De recente discussies inzake intercommunales hebben wel duidelijk gemaakt dat deze participaties leiden tot een zeer ondoorzichtig kluwen, waar de overheid weinig zicht en vat op heeft, terwijl er nog steeds direct of indirect publieke middelen op het spel staan.

Deze diversiteit in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden heeft aanleiding gegeven tot een grote complexiteit en de bijhorende participaties tot een grote ondoorzichtigheid. **Er kan nooit een discussie ten gronde over deugdelijk bestuur worden gevoerd als niet eerst volkomen duidelijk is wat de finaliteit en karakteristieken zijn van de intercommunales s.l. in kwestie.** Wanneer er duidelijkheid is over

het doel en de kenmerken van de intercommunales s.l., dan kan gezocht worden naar een passend governance model dat hun specifieke werking optimaliseert. Let op, voor GUBERNA **betekent helderheid geenszins alle diversiteit herleiden tot enkel het originele model van de intergemeentelijke samenwerking overblijft**. Kan de intergemeentelijke samenwerking als voertuig gebruikt worden voor de grote diversiteit aan ambities en strategieën of zijn andere rechtsvormen daar beter voor geschikt? Het doel is de positieve elementen uit de huidige intercommunales s.l. meenemen naar de toekomst, maar op een duidelijke en meer afgelijnde wijze en daar waar nodig en nuttig andere vormen van (publieke of publiek-private) organisaties uitbouwen.

Hoewel het **voorbarig is nu al een goed afgelijnde typologie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en bijhorende participaties voor te stellen**, is het toch duidelijk dat **bepaalde criteria richtinggevend kunnen zijn** bij het ontsluiten van het divers landschap van intercommunales. We denken daarbij in eerste instantie aan het **onderscheid tussen de effectieve intergemeentelijke samenwerkingsverbanden versus de onderliggende structuren of participaties**. Of met andere woorden, zijn de gemeentes rechtstreeks betrokken of onrechtstreeks? Vervolgens is er ook de vraag naar de diversiteit in het eigenaarschap en dit vanuit twee invalshoeken. Ten eerste is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen intercommunales die een associatie zijn van **een beperkt aantal gemeenten** (bv. minder dan 10) of van een zeer grote groep gemeenten. De relatie met de gemeenten en de representativiteit blijkt voor de intercommunales een enorm grote gevoeligheid te zijn. Die betrokkenheid in combinatie met bestuurseffectiviteit is veel eenvoudiger te realiseren met een beperkt aantal gemeenten, daarom ook dat het aantal gemeenten zo een belangrijk criterium is. Ten tweede stelt zich de vraag of de organisatie **enkel gekapitaliseerd werd door de overheid** (en zo ja door welke onderdelen ervan, bv. enkel gemeentelijk of ook provinciaal of regionaal) dan wel dat sprake is van **een 'gemengde' publiek-private kapitaalstructuur**. Elk type aandeelhouder brengt eigen wetmatigheden met zich mee, dus dit is ook een belangrijk aandachtspunt wanneer sprake is van 'relevante' governance aanbevelingen of vereisten. Tenslotte is het nodig om te checken in welke mate de intercommunale werkt in een **monopoliesituatie**, dan wel marktdiensten aanbiedt, **deels dan wel volledig in concurrentie met private spelers**.

Eenvoudigheidshalve is er o.i. minimaal sprake van een drietal hoofdtypen:

	Deelname gemeente	Aantal gemeenten ²
Type A	Rechtstreeks	10 gemeenten of minder
Type B	Rechtstreeks	Meer dan 10 gemeenten
Type C	Onrechtstreeks	/

Type A en type B in het raamwerk moeten dan nog verder verfijnd worden volgens het type activiteiten, het type financieringsvorm en de marktomgeving.

² De logica die hier gehanteerd werd, is als elke deelnemende gemeente 1 stem zou krijgen in de raad van bestuur en er eveneens, in parallel met het Decreet Deugdelijk Bestuur, één derde onafhankelijke bestuurders zouden deelnemen, dan zetelen er 15 bestuurders in de raad van bestuur. Er zijn geen concrete criteria rond het maximum aantal bestuurders, maar idealiter bestaat een raad uit niet meer dan 12 à 15 bestuurders.

II. Gepast governance model voor elk type intercommunale

Na een grondige reflectie over de finaliteit en karakteristieken van de intercommunales is het belangrijk om de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de bijhorende participaties te ondersteunen met een gepast governance raamwerk. Zoals steeds zal dit raamwerk geënt zijn op enkele universele principes van deugdelijk bestuur (deze worden in punt III meer uitvoerig besproken), maar **governance moet voldoende aangepast zijn aan de realiteit van elk type intercommunale, zodat elke type optimaal bestuurd kan worden.**

Ter illustratie geven we hieronder een eerste ruwe aanzet voor de noodzakelijke nuanceringen per type intercommunale.

Type A.

Dit type wijkt niet (sterk) af van het oorspronkelijke doel waarvoor intercommunales werden opgericht. Het gaat om een **kleinschalige samenwerking** tussen enkele gemeenten om te kunnen genieten van schaalvoordelen, bv. op vlak van sportondersteuning of culturele ontwikkelingen. **Dit type vraagt niet om een grote ommezwaai op vlak van governance, maar wel om enkele aanpassingen.** Het huidige raamwerk moet kritisch geïnspecteerd worden om fouten in het model recht te trekken en de principes van deugdelijk bestuur moeten daadwerkelijk worden toegepast (zie punt III). Type A heeft vooral nood aan een kritische doorlichting en sensibilisering inzake deugdelijk bestuur, maar elementen zoals een **representatieve vertegenwoordiging van de gemeenten in de raad van bestuur** (de kleinschaligheid laat dit toe) en **presentiegeld in lijn met een gemeenteraadslid** (uitbesteding van gemeentelijke taken) kunnen zeker overeind blijven in dit type intercommunale.

Type B.

Dit type intercommunale heeft **nood aan een ander soort governance raamwerk** met name op maat van de specifieke omvang en uitdagingen. De intercommunale is **te omvangrijk om alle gemeenten te vertegenwoordigen in de raad van bestuur en te complex om representativiteit als enig selectie criterium te gebruiken voor de samenstelling van de raad van bestuur.** Daarom is een eerste belangrijke uitdaging, het creëren van een gepaste governance structuur, waardoor zowel kan tegemoet gekomen worden aan de nodige representativiteit en draagvlak bij de gemeentes als aan de eisen inzake bestuurseffectiviteit. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gerealiseerd worden door te werken met een systeem van **getrapte representativiteit** maar waar terzelfdertijd bevorderd wordt dat de **governance organen in hun eigenheid gerespecteerd worden**, eerder dan naar allerlei tussenvormen te gaan, waar wettelijk noch feitelijk de vlag de lading dekt. Prioritair hierbij is om duidelijk na te denken over de rol en toegevoegde waarde van elk orgaan en dit in lijn met de internationale aanbevelingen voor overheidsorganisaties. Hierdoor wordt meer duidelijkheid gecreëerd en kan elk orgaan zich ook echt toeleggen op de taken die wettelijk en feitelijk verwacht worden. Ons voorstel terzake luidt als volgt:

1. **Het aandeelhoudersbestuur:** Bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden blijkt de representativiteit van de schragende gemeenten een belangrijk aandachtspunt. Bij de wat kleinere intercommunales (zie vorig punt) kan dit gemakkelijk opgelost worden door de gemeenten niet alleen bij de aandeelhoudersvergadering te betrekken, maar ook allemaal een zitje te geven in de raad van bestuur. Naarmate het aantal betrokken gemeenten talrijker wordt, zal meer aandacht moeten uitgaan naar een **procedure om toch een voldoende draagvlak te creëren zonder dat daarbij iedere gemeente ook een vertegenwoordiger heeft in de raad van bestuur.** Een voorstel zou kunnen zijn om een specifiek governance orgaan te creëren

dat de betrokkenheid van de aandeelhouders organiseert, los van de raad van bestuur. Het gaat om een aandeelhoudersraad, die niet alleen de bevoegdheden heeft van een algemene vergadering maar ook een meer actieve rol kan spelen in het **verduidelijken van de 'aandeelhoudersstrategie'**, richtlijnen geeft over de finaliteit van de organisatie en **actief de realisatie van de missie en objectieven kan bewaken**. Dit vraagstuk is niet anders in de private sector waar familiale bedrijven naarmate ze groeien een eigen familiale governance ontwikkelen met o.a. een familieraad. Of binnen coöperatieven, waar ook nagedacht wordt over betrokkenheid en informatiedoorstroom aan leden-coöperanten en waar representativiteit georganiseerd wordt via een ruimere coöperatieve raad, die boven de raad van bestuur staat. Een vergelijking uit de publieke sfeer is ook de algemene raad zoals die kan bestaan bij management scholen of universiteiten.

2. **De raad van bestuur** is het **echte bestuursorgaan**. Om verwarring te vermijden zou de term ook de lading moeten dekken, wat nu niet (altijd) het geval is, waardoor bestuurders verantwoordelijk en aansprakelijk zijn voor beslissingen waarbij ze zelf onvoldoende betrokken werden. Om als bestuursorgaan van een grotere intercommunale te kunnen fungeren dient de omvang van de raad van bestuur redelijk beperkt gehouden te worden (tot 12 à 15 maximum). Dit houdt in dat er gezien de talrijke betrokken gemeenten zal moeten sprake zijn van een getrappt systeem inzake vertegenwoordiging (zie punt 1 aandeelhoudersbestuur). **De beslissing over de samenstelling van de raad van bestuur komt toe aan het aandeelhoudersbestuur**. Maar om de uitdagingen van de grotere intercommunales het hoofd te kunnen bieden zouden we ook willen pleiten voor het aantrekken van 'externe' of onafhankelijke bestuurders naast de 'representatieve' bestuurders (voor meer detail zie punt III). Gezien de complexiteit van deze grotere intercommunales zal bij de selectie van bestuurders prioritair gewaakt moeten worden over een voldoende collectieve expertise en ervaring om te komen tot deugdelijk bestuurde organisaties. Immers, zij moeten samen collegiaal invulling geven aan de basistaken die van een raad van bestuur verwacht worden: strategie, leiderschap en controle. Dergelijke raden van bestuur zijn geenszins meer te vergelijken met het functioneren van een gemeenteraad, integendeel de vergelijking met een schepencollege zou wellicht beter op zijn plaats zijn. Bijgevolg zouden wij **ervoor willen pleiten om ook de vergoeding van de bestuurders te herzien in lijn met de aard, omvang en complexiteit van de intercommunale in kwestie en niet zomaar de parallel te maken met de vergoeding voor een gemeenteraadslid**.
3. Het **management of directiecomité** is bevoegd voor de uitvoering van het beleid. Dit is geen subcomité van de raad van bestuur maar is samengesteld uit leden van het (top of senior) management.

Los van de aangepaste terminologie, sluit dit voorstel in grote mate aan bij de dagelijkse realiteit van vele intercommunales. Omwille van de klemtoon op representativiteit en dus omvang fungeert de huidige raad van bestuur eerder als een soort van algemene vergadering of gemeenteraad. Om toch efficiënt te kunnen besturen wordt er nu een afvaardiging uit de raad van bestuur gemaakt, met name een bureau of directiecomité, welke vaak handelt als raad van bestuur. De algemene vergadering functioneert niet echt als algemene vergadering omdat de besluitvorming voorafgaandelijk heeft plaatsgevonden in de diverse gemeenteraden. Het is eerder een ontmoetings- en communicatieplatform geworden. Ons voorstel is daarom om de huidige werkwijze te herbenoemen en te vereenvoudigen: de raad van bestuur is het echte bestuursorgaan (nu bureau of directiecomité) en het aandeelhoudersbestuur is de huidige raad van bestuur, maar die neemt er ook de taken van de algemene vergadering bovenop.

Type C.

Dit type heeft nood aan nog een andere soort governance. Elke participatie zal afhankelijk van de gekozen rechtsvorm onderhevig zijn aan bepaalde wetgeving. Echter gezien het gaat om organisaties (deels) gefinancierd met publieke middelen, deels met private middelen, is ons voorstel om hierbij **in eerste instantie in te zoomen op de wetgeving zoals die in België geldt voor beursgenoteerde overheidsbedrijven** (met name Proximus en BPost) **en op de Code 2009 voor beursgenoteerde ondernemingen**. Hoewel dit geen beursgenoteerde ondernemingen zijn (en we dus zouden kunnen verwijzen naar de Code Buysse als inspiratiebron), zouden we er toch willen voor pleiten om de hogere normen en vooral het ‘pas toe of leg uit’ (comply or explain) principe van de beursgenoteerde bedrijven hierop toe te passen. De argumentatie voor de strengere normen voor beursgenoteerde bedrijven is immers dat zij met geld werken welke zij via de publieke kapitaalmarkt aantrekken. Voor de participaties van intercommunales zouden dezelfde eisen moeten gelden, omdat zij werken met publieke financiering die van de samenleving in zijn globaliteit afkomstig is. Natuurlijk is de specifieke wet op overheidsbedrijven noch de Code 2009 ontwikkeld voor dit soort ondernemingen. Vandaar dat **een verfijning naar de publieke sector op zijn plaats is**, weze het dat het raamwerk overeind moet blijven. Niet in het minst om er zorg voor te dragen dat er sprake is van voldoende transparantie en een level playing field. Het mag niet de bedoeling zijn om als overheid onder de radar te werken, noch om oneerlijke concurrentie te creëren.

III. Herpositionering van de governance principes

Zoals hierboven vermeld, is deugdelijk bestuur geënt op verschillende universele principes, die steeds vertaald moeten worden naargelang de specifieke context van de organisatie. Hieronder worden enkele van deze principes aangehaald, omdat is gebleken vanuit onze expertise en/of ons onderzoek dat deze principes het meest nood hebben aan een grondige reflectie bij intercommunales. Bij elk van deze principes geven we reeds enkele aandachtspunten mee. Deze lijst is zeker niet exhaustief, maar brengt wel belangrijke elementen onder de aandacht.

Rol van de organen en hun toegevoegde waarde

Elke intercommunale moet een heldere governance structuur hebben, waarbij de **rol en de toegevoegde waarde van elk orgaan duidelijk is**. Een differentiatie tussen de drie organen van de ‘governance tripod’ is daarbij onontbeerlijk evenals het **respect voor de typische governance rol die zij geacht worden te spelen**. Het gaat hierbij om de aandeelhouders (of opdrachtgevers of leden - afhankelijk van de aard van de organisatie), de raad van bestuur en het management.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kennen een zeer specifieke context. Ze worden gezien als het verlengde van de gemeente, maar zijn een op zich zelf staande structuur met eigen governance organen (de dienstverlenende, en zeker de opdrachthoudende vereniging waar zelfs sprake is van beheersoverdracht). Daarnaast maakt de politieke context en het spelen van verschillende lokale belangen, het er niet eenvoudiger op. Deze context maakt het extra belangrijk dat **gemeenten een actieve rol als ‘aandeelhouder’ opnemen** en ook ten volle kennis hebben over de verwachtingen ten opzichte van deze rol.

Zo is er bij het oprichten van de intercommunale nood aan een duidelijke visie en missie voor de intercommunale en waarom specifiek deze nieuwe structuur moet worden opgericht. Na de oprichting stopt deze rol niet. Als gemeentelijke aandeelhouder is het belangrijk om te blijven reflecteren over

een (lange termijn) visie ten opzichte van de intercommunale en er over te blijven waken dat de missie waarvoor de intercommunale werd opgericht gerespecteerd blijft. Dit idee staat trouwens reeds ingeschreven in het decreet waar sprake is van 1 buitengewone vergadering om “de te ontwikkelen activiteiten en de te volgen strategie voor het volgende boekjaar te bespreken”. Wat hopen de gemeenten te bereiken, welke richting willen ze uit? Dit kan in de kleinere intercommunales (type A) plaatsvinden in deze buitengewone algemene vergadering. In de grotere intercommunales (type B) zou dit type discussie, bijvoorbeeld, twee maal per jaar kunnen plaatsvinden in het aandeelhoudersbestuur. De algemene jaarvergadering kan dan georganiseerd worden om de andere wettelijke taken te vervullen. Daarnaast mogen we zeker ook de belangrijke rol niet vergeten die de algemene vergadering speelt bij het aanstellen van bestuurders (zie Samenstelling). Nog een laatste punt, in tegenstelling tot een raad van bestuur draait het bij een algemene vergadering net wel om vertegenwoordiging. Alle gemeenten moeten vertegenwoordigd zijn op de algemene vergadering en mogen tijdens deze vergadering, ook wettelijk, hun eigen belangen nastreven. Er wordt bij meerderheid beslist, zelfs als dit haaks staat op de visie van een minderheid. Kortom, de rol van de aandeelhoudersvergadering zou opnieuw gevaloriseerd moeten worden en de aandeelhouders gesensibiliseerd over hoe belangrijk het is om daarin een actieve rol op te nemen. Sowieso mag de aandeelhoudersvergadering niet enkel draaien om het netwerken, het heeft echt zijn waarde als governance orgaan.

In de praktijk van intercommunales wordt, blijkens ons onderzoek, vaak gewerkt met aanvullende organen, zoals een bureau, een beheerscomité, een sectorcomité, een strategisch comité... Deze praktijk vraagt zeker een kritische doorlichting, want complexiteit leidt tot ondoorzichtigheid. De basisregels van deugdelijk bestuur leiden ertoe dat er op het niveau van de raad van bestuur enkel sprake kan zijn van adviserende comités (zoals voor audit, voor vergoeding of benoeming). De oprichting van deze adviescomités kan vereist zijn omwille van de omvang van de onderneming en de complexiteit waarin ze zich moet waarmaken. Dergelijke comités hebben tot doel te komen tot een meer efficiënte werking van de raad van bestuur. Dat er in de praktijk van de intercommunales sprake is van tussenorganen zoals een bureau of een beheerscomité heeft meestal een andere oorzaak, met name dat het mangelt aan een effectief werkende raad van bestuur omdat die veel te groot is en/of niet altijd over voldoende diepgaande expertise beschikt.

Vandaar de suggestie om grondig na te denken wat de finaliteit moet zijn van elk governance orgaan (in elk type intercommunale) en hierbij in het achterhoofd houden dat eenvoud leidt tot duidelijkheid. **Dus enkel organen in het leven roepen die echt een toegevoegde waarde kunnen brengen, duidelijk de verantwoordelijkheden en rol van elk orgaan bepalen en vervolgens moet elk orgaan zich ook ten volle bewust zijn van zijn rol en die ook ten volle (kunnen) opnemen.**

Delegatie van bevoegdheden

Het is niet enkel belangrijk om een duidelijk zicht te hebben op de respectieve rollen van elk orgaan, **de delegatie van bevoegdheden moet ook duidelijk zijn voor elke bestuurder en elke manager en dit moet helder neergeschreven worden in de governance documenten.** Delegatie van bevoegdheden en verantwoording/controle zijn twee keerzijden van dezelfde medaille. Het één kan niet zonder het ander. Wie bevoegdheden gedelegeerd krijgt, moet daar ook verantwoording over afleggen en wie bevoegdheden delegeert, moet daar ook controle op uitoefenen. Uit diverse praktijkonderzoeken van GUBERNA blijkt dat er in de intercommunales expliciet of impliciet vaak sprake is van vergaande delegaties vanuit de raad van bestuur, zonder dat dit gepaard gaat met welomschreven delegaties noch dat dit aanleiding geeft tot uitgebreide controles op de (impliciet) gedelegeerde bevoegdheden.

Samenstelling

Een goede werking van de raad van bestuur is onlosmakelijk verbonden met de samenstelling ervan. Deze samenstelling is eerst en vooral een gevolg van wie geselecteerd werd om te zetelen in de raad van bestuur en op basis van welke criteria. Momenteel is democratische vertegenwoordiging het dominante criterium. De politieke partijen en hun regionale of lokale vertegenwoordigers spelen een centrale rol in de selectie van de bestuurders van intercommunales. Op zich is het logisch en noodzakelijk dat de gemeenten vertegenwoordigd zijn binnen de raad van bestuur. Dus GUBERNA pleit **geenszins tegen de aanwezigheid van representatieve bestuurders, integendeel**, we zijn ten volle overtuigd dat dit belangrijk is voor de goede samenwerking tussen de gemeenten, de informatiedoorstroom en het goed functioneren van het intergemeentelijke samenwerkingsverband. Er zijn echter wel twee belangrijke zaken die hierbij in acht genomen moeten worden. Ten eerste, is het **essentieel dat er meer aandacht gaat naar de vereiste ervaring, kennis en complementariteit van de bestuurders**. Om dit te bereiken is een eerste noodzakelijke stap het ontwikkelen van een gepast functieprofiel voor de invulling van bestuursmandaten. Het opstellen van een functieprofiel helpt natuurlijk enkel als er ook naar gehandeld wordt. Daarom moeten de politieke partijen ook gesensibiliseerd worden over het belang van een goede keuze en het gebruik van functieprofielen.

Ten tweede, naast meer oog voor een professionele selectie van bekwame representatieve bestuurders, dient men **ook na te denken over de aanstelling van onafhankelijke bestuurders**. Een goede mix tussen representatieve bestuurders en onafhankelijke bestuurders heeft in vele ook publieke ondernemingen reeds zijn nut bewezen en wordt gezien als een echt succesrecept binnen deugdelijk bestuur. Het is ook een fundamenteel onderdeel van het Decreet Deugdelijk Bestuur zoals dit door de Vlaamse Regering is ontwikkeld. Onafhankelijke bestuurders kunnen specifiek gezocht worden in functie van ontbrekende competenties in de raad en ze kijken met een compleet andere bril naar de organisatie dan representatieve bestuurders. Het kan natuurlijk niet de bedoeling zijn om door de aanstelling van onafhankelijke bestuurders het totale aantal bestuurders nog te laten toenemen. De selectie van deze bestuurders moet zeker via een professioneel selectieproces verlopen en de weerhouden kandidaat moet op de goedkeuring kunnen rekenen van de hele raad van bestuur (coöptatie).

Tot slot, is ook de **limitering van de omvang van de raad van bestuur** iets wat niet mag genegeerd worden. Het is absurd te denken dat een raad van bestuur zijn verwachte taken kan uitvoeren wanneer er meer dan 30 bestuurders rond de tafel zetelen. Aangezien de raad vaak zo omvangrijk is, richt men dan kleinere nevenorganen op (zoals een bureau of een beheerscomité). Dit is het beste bewijs dat het onmogelijk is om efficiënt en effectief te besturen met zo een grote raad van bestuur. Bovendien kan men dan ook de vraag stellen wat nog het nut en de rol is van de raad van bestuur naast die andere organen...

Organisatie van de raad van bestuur

Uit onderzoeken van GUBERNA kwam naar voor dat de vergadertijd van de raad van bestuur van de intercommunales gemiddeld veel korter is dan in andere publieke organisaties of privé bedrijven. Gezien het aantal personen rond de tafel, lijkt het onmogelijk om in die beperkte tijd een **debat ten gronde te voeren waar iedereen zijn/haar inbreng kan hebben**. De frequentie is dan weer hoger dan gemiddeld. Wellicht vergt deugdelijk bestuur een **ommekeer in de richting van minder vergaderingen, maar van langere duur**. Dit laat het management toe om de raadsvergadering ten gronde voor te bereiden, om een agenda met enkel pertinente punten op te stellen en zorgt er voor dat de bestuurders

dit beter kunnen inplannen en effectief aanwezig zijn. Maar deze verandering **kan ook implicaties hebben naar een aanpassing van de vergoeding** (zie volgend punt).

Vergoeding

Een bestuurder heeft **eigen verantwoordelijkheden, verplichtingen en aansprakelijkheden**. We verwachten van bestuurders dat zij hun bestuursmandaat op een degelijke manier invullen, dat ze gemotiveerd en voorbereid naar de vergadering komen, bekwaam zijn, waar nodig deze bekwaamheden nog bijschaven en mee de organisatie naar een hoger niveau tillen. We twijfelen er niet aan om ook **in intercommunales werknemers marktgericht te verlonen**, dus is het dan niet belangrijk om een open en eerlijke reflectie op te zetten over de vergoeding van diegene die de eindverantwoordelijkheid dragen van deze organisaties? Dit betekent geenszins dat wij er voor pleiten dat alle bestuurders riante vergoedingen verdienen, maar wel **dat er over de vergoeding nagedacht moet worden**. Welke profielen willen we aantrekken? Wat zijn de verwachtingen ten opzichte van de bestuurders? Maken we een onderscheid tussen onafhankelijke bestuurders en representatieve bestuurders? Wanneer we bekwame onafhankelijke bestuurders willen, is een navenante vergoeding dan niet essentieel? Moeten de representatieve bestuurders persoonlijk vergoed worden of maakt dit deel uit van hun takenpakket en moet dit terugvloeien naar de gemeente? Een serieus debat is hier op zijn plaats, een debat dat ook **voldoende nuancering** aanbrengt **in het heterogene landschap van de intercommunales**.

Transparantie

Intergemeentelijke samenwerkingen zijn publieke entiteiten, de burgers zijn de ultieme eigenaars. Het is daarom zeer **belangrijk dat de overheid de nodige transparantie** waarborgt van al haar entiteiten.

Deze transparantie heeft betrekking op:

- Het landschap van de intergemeentelijke samenwerkingen en participaties duidelijk in kaart brengen
- Het aandeelhouderschap van de intergemeentelijke samenwerking (overheid of gemengd)
- De structuur en samenstelling van de governance organen
- Het vergoedingsbeleid van de bestuurders en de bedragen (op individuele basis)
- Participaties van de intergemeentelijke samenwerking (waarvoor op zich ook de nodige transparantievereisten gelden! – zie aanbevelingen type C)

Conclusie

GUBERNA ijvert al meer dan twintig jaar voor deugdelijk bestuur in al zijn dimensies en dit voor alle type organisaties. In 2006 werd het Centrum Public Governance opgericht, omdat we ervan overtuigd zijn dat het sensibiliseren en stimuleren van public governance meer dan een “must” is. In het huidige tijdperk kunnen we dan ook niet anders dan onze stem laten horen. GUBERNA hoopt van ganser harte dat het debat rond intercommunales ten gronde zal gevoerd worden en het momentum wordt aangegrepen om deugdelijk bestuur definitief een volwaardige plaats te geven binnen het bestuur van intercommunales. Deze reflectienota is alvast ons steentje om hiertoe bij te dragen. GUBERNA is steeds bereikbaar voor verdere reflectie.

CONTACT

GUBERNA (*Instituut voor Bestuurders vzw*) – Bergstraat 30-34 – 1000 Brussel

Prof. dr. Lutgart Van den Berghe

Renaud Van Goethem – renaud.vangoethem@guberna.be

dr. Fanny D'hondt – fanny.dhondt@guberna.be – 09/210.92.53

i Experten binnen de sector wezen GUBERNA op de rondzendbrief van de Vlaamse Overheid van 14 september 2007 over de toepassing van de wet op overheidsopdrachten en meer bepaald, de in-house aanbestedingen. Indien gemeenten niet meer allemaal rechtstreeks vertegenwoordigd zijn in de raad van bestuur van een intergemeentelijke samenwerking, zou dit mogelijks consequenties kunnen hebben op de uitzonderingsbepaling rond in-house aanbestedingen. GUBERNA begrijpt de bezorgdheid en wil dit aandachtspunt hier dan ook vermelden.