



# Verzelfstandiging: een bestuurskundig perspectief

Prof. dr. Koen Verhoest – Onderzoeksprofessor

Management & Bestuur / Public Administration & Management,  
Departement Politieke Wetenschappen / Department of Political Science

Universiteit Antwerpen

# Overzicht

1. Inleiding: verzelfstandiging en autonomie als concept
2. Verzelfstandigingsvormen in Federaal België, Vlaanderen en lokaal
3. Verzelfstandigingsvormen bij culturele organisaties
4. Mogelijke voordelen en gevaren bij verzelfstandiging
5. Voorwaarden voor succesvolle verzelfstandiging
6. Uitgeleide

# 1. Verzelfstandiging als concept

- **Autonomie:**
  - Juridisch
    - al dan niet rechtspersoonlijkheid,
    - publiek- of privaatrechtelijk vormgegeven
  - Beheersmatig
    - Personeelsmanagement, financieel management, organisatiemanagement
  - Inhoudelijk
    - Zelf bepalen van prioritering acties, invulling acties, instrumenten tot en met doelstellingen
  - Qua besturingsstructuren
    - Onder hiërarchisch gezag van regering of enkel onder toezicht van regering
    - Al dan niet raad van bestuur, en al dan niet met niet-overheidsvertegenwoordigers
  - Qua financiën: inkomsten naast die van de overheid

# 1. Verzelfstandiging: Vier basistypes

## Verschillen inzake

- mate van beheersautonomie
  - top governance structuren en relatie met politiek verantwoordelijke
  - Juridische basis van rechtsvorm
- 
- Type 0: delegatie binnen hiërarchie van kernadministratie
  - Type 1: intern verzelfstandigd agentschap
    - Variant: intern verzelfstandigd agentschap met eigen rechtspersoonlijkheid
  - Type 2: publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap
  - Type 3: privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap

## 2. Type 0: Delegatie binnen kernadministratie

- Eigenlijk geen verzelfstandiging
- Geen eigen rechtspersoonlijkheid; binnen hiërarchie van lijndiensten
- Zekere autonomie inzake beheer, focus op resultaten
- Op federaal/Vlaams niveau:
  - niet expliciet benoemd
- Op gemeentelijk niveau:
  - **Budgethouderschap: taakstellende delegatie**
    - Verbintenissen aangaan, aanbesteding, betaling in functie van doel omwille van kostenbewustzijn, responsabilisering, snelheid en efficiëntie
    - Niet meer expliciet onderkend in nieuw lokaal bestuursdecreet

# 2. Type 1: Intern verzelfstandigde overheidsdienst

- Eenheid binnen centrale/lokale overheid rechtstreeks onder het hiërarchisch gezag van de minister/college met beheersmatige autonomie
  - politieke verantwoordelijkheid van regering/college blijft volledig, net alle mogelijkheden tot interventie
  - geen rechtspersoonlijkheid
  - meestal aansturing via beheersovereenkomst of ondernemingsplan
  - leidend ambtenaar, geen raad van bestuur, wel eventueel adviserend comité
- Op federaal en Vlaams niveau
  - **Dienst Afzonderlijk beheer (DAB):**
    - eigen begroting, financiering dotaties met saldo-overdrachten en ev. reservefondsen
  - **Wetenschappelijke instellingen:**
    - Intekenen op opdrachten, ontvangen inkomsten, soepel personeelsbeleid (verloning onderzoekers)
- Op Vlaams en lokaal niveau
  - **Intern verzelfstandigd agentschap:**
    - Beheersautonomie: structuur en processen; interne controle; personeel binnen rechtspositieregeling; aanwending middelen en contracten
    - Beheersovereenkomst

## 2. Type 1,5: Intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid (!)

- Entiteiten onder rechtstreeks hiërarchisch gezag van de regering maar met eigen rechtspersoonlijkheid, zogen. ‘gepersonaliseerde besturen’
  - Rechtspersoonlijkheid: eigen patrimonium, eigen begroting, mogelijkheid van niet-limitatieve kredieten, reserveren, ev. lenen en beleggen, vrijstelling visum Rekenhof (+ fiscaal?), optreden in rechte, oprichten en deelname in andere rechtspersonen
  - Leidend ambtenaar, geen raad van bestuur, wel eventueel adviserend comité
  - Personeel: meestal rechtspositieregeling met beperkte afwijkingen
- Op federaal en Vlaams niveau
  - **Openbare Instellingen categorie A:**
    - Dikwijls begrotingsfondsen (aangehechte instellingen zonder personeel) – Topstukkenfonds, Fonds Culturele Infra.
    - Maar ook echte instellingen: FAVV, FANC, FEDASIL
- Op Vlaams niveau
  - **Intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid:**
    - Beheersautonomie: structuur en processen; interne controle; personeel binnen rechtspositieregeling; aanwending middelen en contracten
    - Beheersovereenkomst

## 2. Type 2: publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap

- Entiteit onder toezicht van regering/college, met eigen rechtspersoonlijkheid
  - eigen patrimonium, eigen budget en boekhouding, eigen vermogen, ev. mogelijkheid tot lenen, verwerving en vervreemding, tariefzetting, oprichting van en deelname in andere rechtspersonen (goedkeuring minister), mogelijkheden tot PPS, optreden in rechte
  - eigen raad van bestuur met soms betrokkenheid van middenveld en andere overheden
  - onder administratief toezicht met beperking van mogelijkheden tot ministeriële interventie en met beheersovereenkomst
  - Personeel meestal binnen rechtspositieregeling maar afwijkingen mogelijk
- Op federaal en Vlaams niveau
  - **Openbare instellingen van categorie B en sui generis**
  - **Eigen vermogen (aangehecht):**
    - Oorspronkelijk bij KMSKA: rechtspersoon om schenkingen (patrimonium) apart houden bij DAB.
    - Nu bij andere organisaties: misleidend als exploitatievennootschap voor specifieke marktgerichte opdrachten, om speciaal personeel op aan te werven
  - **NV publiek recht met sociale doeleinden (hybriede): Bozar, Nationaal Orkest, De Munt**
- Op Vlaams niveau:
  - **Publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap EVApub**
- Op lokaal niveau:
  - **Autonome gemeentebedrijven**



## 2. Type 3: privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap

- Entiteiten met privaatrechtelijke vorm (NV, VZW, Stichting) opgericht door overheid
  - Onderhevig aan regelgeving voor privaatrechtelijke vormen
  - Meerderheid leden algemene vergadering en raad van bestuur overheidsvertegenwoordigers + sturing via aandeelhouderschap, raad van bestuur, financiering en samenwerkingsovereenkomst
  - Beheersautonomie: Conform privaatrechtelijke rechtspersoon
- Op Vlaams en lokaal niveau:
  - Privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap EVApriv
- Op alle niveaus:
  - VZW's, NV's die niet als EVApriv worden benoemd, maar waar overheid wel in participeert!

# 3. Criteria voor verzelfstandiging

- Voldoende **massa** uitvoeringstaken voor het verzelfstandigde agentschap
- nood aan duidelijke **beheersautonomie**
- **meetbaarheid** van de door het verzelfstandigde agentschap te leveren producten of diensten+ reëel invulbare **informatierelatie** (transparantie, verantwoording).
- reële mogelijkheid tot **aansturing** van het verzelfstandigde agentschap op grond van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit

Overige criteria maar niet doorslaggevend (want ook mogelijk in lijndiensten)

- Nood aan eigen cultuur
- Nood aan duidelijke identiteit ten aanzien van burgers
- In hoeverre zijn de verwachte voordelen niet mogelijk door veranderingen in de traditionele overheidsorganisatie?

# 3. Criteria voor verzelfstandiging

- Hiërarchie van verzelfstandigingscriteria:
  - voorkeur intern verzelfstandigd agentschap boven publiekrechtelijke EVA of privaatrechtelijke EVA
- *Rechtspersoonlijkheid of niet?*
  - fiscaal/budgettair voordeel; optreden in rechte en onteigenen
- *Extern ?*
  - nood aan vergaande autonomie en onafhankelijkheid in de uitvoering (b.v. regulerende agentschappen)
  - nood aan structurele medezeggenschap derde partners
- *Privaatrechtelijk ?*
  - mogelijkheid tot kapitaalsparticipatie derden
  - noodzaak van commerciële wijze beleidsuitvoering (gelijke voorwaarden andere private actoren)
  - keuze van partnerschapstype andere partners

# 4. Verzelfstandigingsvormen in de culturele sector: verwarring troef!

- Soortgelijke organisaties (bv. musea's, fondsen) te vinden onder heel verschillende vormen
  - Logica?
  - Transparantie op overheidsniveau of over overheden heen?
- Één organisatie heeft soms meerdere vormen tegelijkertijd (zoals wetenschappelijke instelling, IVA, DAB, met daarnaast nog een VZW en een eigen vermogen)
  - logica?
  - Transparantie op organisatieniveau
- Één organisatie kent soms meerdere vormen op relatief korte termijn (bv. KMSKA)

## 5. Mogelijke voordelen en gevaren bij verzelfstandiging

- Zichtbaarheid en herkenbaarheid
- Kostenbewustzijn binnen organisatie
- Klantgerichtheid
- Flexibiliteit
- Innovativiteit binnen organisatie-logica
- Resultaten op organisatie-niveau (?)
- Gemakkelijkere samenwerking met private partners onder bepaalde omstandigheden
- Democratische controle?
- Wie stuurt wie aan?
- Te weinig nieuwe sturingscapaciteit en – interesse in centrale overheid
- Wantrouwen en duur maar niet altijd effectief sturingsstelsel
- Samenwerking met moederoverheid en andere publieke organisaties moeilijker omwille van organisatiebelang (kan verschillend zijn van dat van de overheid)
- Verlies van transparantie, efficiëntie, effectiviteit en innovatie op interorganisationeel en overheidsbreed niveau

# 6. Noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle verzelfstandiging

## (1) Kies de verzelfstandigingsvorm en de combinatie van autonomie zorgvuldig

- Verschillende combinaties van autonomie mogelijk (verschillende soorten autonomie kunnen in spanning staan)
- Combinatie van autonomie en verzelfstandigingsvorm afhankelijk van grootte en ambitieniveau van culturele organisatie en haar moederoverheid – wees helder en realistisch over die wederzijdse ambities
- Formele statuut/autonomie betekent niet altijd evenveel feitelijke autonomie
- Verzelfstandiging betekent niet absolute zelfstandigheid! Bovendien zijn dikwijls beperkingen gesteld aan beheersautonomie (bv. kasbeheer, leningen, participaties, verplichte afname ondersteunende diensten)
- Vraag niet meer autonomie/zelfstandigheid dan nodig en gebruik die dan ook!

# 6. Noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle verzelfstandiging

## (2) Geen autonomie / verzelfstandiging zonder expliciete en heldere responsabilisering

- Duidelijke afspraken tussen moederbestuur en organisatie over wederzijdse engagementen (bv. beheersovereenkomst)
- Heldere rapportering, expliciete monitoring en evaluatie door beide partijen
- Wat met sanctionering ?
- Teveel plan- en rapporteringslasten vermijden
- Koppelen inhoudelijke en middelen-discussies
- Transparantie over wat de organisatie nastreeft en hoe ze dat doet is cruciaal
- Wederzijds besef van verschillende noden en wederzijdse betrouwbaarheid

# 6. Noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle verzelfstandiging

## (3) Geen autonomie / verzelfstandiging zonder voldoende betrokkenheid en capaciteit in moederbestuur

- Strategische sturingscapaciteit nodig in moederbestuur (sturen op hoofdlijnen)
- Nood aan betrokkenheid en interesse in moederbestuur
- Verzakelijking van de relatie is nodig, maar met wederzijdse interesse en respect
- Voldoende contact en openheid is noodzakelijk voor vertrouwen
- Zorg voor een goede aansluiting met het beleid van het moederbestuur en helpt dat beleid mee vorm te geven
- Bij grote besturen is een verzakelijkte relatie gemakkelijker te bereiken, bij kleinere besturen zorgt de grote verwevenheid dikwijls voor intransparantie



# 6. Noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle verzelfstandiging

(4) Geen autonomie / verzelfstandiging zonder een kwaliteitsvolle *governance* en leiderschap in de organisatie

- Vereisten van cultural governance
  - Onafhankelijke bestuurders, naast vertegenwoordigers van moederbestuur en van maatschappelijke actoren
  - checks and balances in sturingstructuur
- Soliede interne beheersingsystemen
- Sterk leiderschap is meer dan goed management

# 6. Noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle verzelfstandiging

(5) Autonomie/verzelfstandiging betekent niet alles zelf (willen) doen en zelfs niet persé op zichzelf bestaan

- Overheden zijn meer terughoudend om te verzelfstandigen
  - Willen een transparant overheidssysteem, niet teveel entiteiten en variëteit
  - Ook omwille van nood aan budgetaire consolidatie en ervaringen tijdens financiële crisis
- Clustering van musea in verzelfstandigde koepelstructuur kan interessant zijn voor moederbestuur en voor musea
- Kunnen managementondersteunende en kernfuncties tussen musea/culturele organisaties gedeeld worden?
  - Shared services
- Denk in termen van culturele instelling als 'netwerkorganisatie'

# 6. Noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle verzelfstandiging

## (6) Autonomie/verzelfstandiging moet de relaties met maatschappelijke actoren versterken

- Zorg voor een sterke betrokkenheid vanuit maatschappij naar uw organisatie toe
  - Adviesraden, gebruikersraden
  - Raden van bestuur
  - Online en real-life interactie
- Betrek maatschappelijke actoren niet enkel bij culturele activiteiten maar ook bij de financiering, planning, opvolging en evaluatie ervan
- Naast verticale verantwoording, zet in op horizontale verantwoording
- Versterk de legitimiteit en steun vanuit de samenleving

## 6. Noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle verzelfstandiging

(7) De kans is aanzienlijk dat verzelfstandiging in de (iets langere) toekomst steeds minder relevant en moeilijker te beargumenteren zal zijn

- Er wordt steeds meer mogelijk binnen de kernadministratie en lijndiensten wat betreft beheersmatige autonomie en flexibiliteit
  - Op vlak van personeel, financieel management, BTW....
- Het steeds meer inzetten van ICT maakt dat meer zaken mogelijk zijn los van de organisatievorm
- Overheden worden steeds meer geacht 'wendbaar' te zijn en integraal te werken hetgeen ook inhoudt dat ze gemakkelijk middelen en mensen moeten kunnen inzetten over entiteitsgrenzen heen en steeds meer entiteitsoverschrijdende prioriteiten gaan stellen

## 6. Noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle verzelfstandiging

(8) Verzelfstandiging kost tijd en geld, maar brengt alleen onder bepaalde voorwaarden baten voor alle partijen!

- Dus bezint eer ge begint!
- Verzelfstandiging vraagt nieuwe competenties, attitudes en instrumenten bij organisatie en moederbestuur
- Samenwerken met moederbestuur, andere publieke / culturele organisaties en met maatschappelijke actoren moet centraal staan!

# Contact

Prof.dr. Koen Verhoest

[Koen.verhoest@uantwerpen.be](mailto:Koen.verhoest@uantwerpen.be)

<https://www.uantwerpen.be/nl/personeel/koen-verhoest/>

<https://www.uantwerpen.be/en/research-groups/mb/>