

INHOUDSTAFEL

WOORD VOORAF

XV

HOOFDSTUK I.

HET BESTUURLIJK LANDSCHAP VOLGENS DE GRONDWET EN DE BIJZONDERE WETTEN

1

door Yannick Peeters en Jürgen Vanpraet

Afdeling 1. Inleiding	1
Afdeling 2. Federale (centrale) administratie	1
Afdeling 3. Deelstatelijke (centrale) administratie	6
Afdeling 4. Functioneel (of dienstgewijs) gedecentraliseerde besturen	14
Afdeling 5. Territoriaal (of politiek) gedecentraliseerde besturen	20
§ 1. Provincies	20
§ 2. Bovengemeentelijke besturen	29
§ 3. Gemeenten	31
§ 4. Agglomeraties en federaties van gemeenten	35
§ 5. Kerkfabrieken en de instellingen belast met het beheer en de temporalien van de erkende erediensten	41
§ 6. Binnengemeentelijke territoriale besturen	43
§ 7. Intergemeentelijke, -provinciale en -bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden	44
Afdeling 6. Besluit	50

HOOFDSTUK II.

DE OVERHEIDSRECHTSPERSOON

53

door Cilia Mathieu en Frederik Vandendriessche

Afdeling 1. “De” overheidsrechtspersoon bestaat niet	53
Afdeling 2. Criteria voor het bepalen van het overheidsgehalte van een rechtspersoon	55
§ 1. Duidelijke wil van de oprichter	55
§ 2. Oprichting of erkenning door de overheid	57
§ 3. Doelstelling van algemeen belang (andere dan van industriële of commerciële aard)	59
§ 4. Eenzijdig bindende beslissingsbevoegdheid	64
§ 5. Publiekrechtelijke of private rechtsvorm	67
§ 6. Controle en toezicht door de overheid	71
I. Bestuurlijk toezicht	71

II. Overwegende overheidsinvloed (los van bestuurlijk toezicht)	74
§ 7. Herkomst en aard van de inkomsten (marktinkomsten of niet)	75
Afdeling 3. Hoe zijn de beoordelingscriteria toe te passen?	76
§ 1. Regelgeving per regelgeving	76
§ 2. (Soms) per activiteit	79
§ 3. Evolutief	81
Afdeling 4. Enkele vaak voorkomende begrippen bij de afbakening van publiekrechtelijke regelgeving en hun invulling	81
§ 1. Publiekrechtelijke vs. privaatrechtelijke rechtspersonen	81
§ 2. Verzelfstandigde vs. niet-verzelfstandigde (overheids)rechtspersonen	84
§ 3. Overheidsonderneming – overheid-niet-onderneming	84
§ 4. Administratieve overheden en niet-administratieve overheden	89
§ 5. ESR-geconsolideerde entiteiten en niet-ESR-geconsolideerde entiteiten	89
I. Europees systeem van nationale en regionale rekeningen & relevantie bij het afbakenen van specifieke regulering	89
II. Voorwaarden voor het ESR-matig consolideren met de overheid	93
Afdeling 5. Besluit	97

HOOFDSTUK III.

ALLES STROOMT: HOE BEVOEGDHEDEN EN TAKEN KUNNEN WORDEN OVERGEDRAGEN AAN EN BINNEN HET BESTUUR	99
<i>door Cedric Jenart, Matthias De Groot en Brecht Steen</i>	

Afdeling 1. Inleiding	99
Afdeling 2. Diversiteit van de overdracht van taken en bevoegdheden	100
§ 1. Begripsverwarring over delegatie en toewijzing van bevoegdheid	100
§ 2. Diversiteit naargelang de aard van de overgedragen taak	108
§ 3. Diversiteit naargelang de entiteit waaraan de taak wordt overgedragen	110
Afdeling 3. Regelgevende bevoegdheden	111
§ 1. Overdracht van regelgevende bevoegdheid aan koning of regering van deelgebieden	112
§ 2. Overdracht van regelgevende bevoegdheid aan ministers of actoren die onderworpen blijven aan hiërarchisch gezag	119
§ 3. Overdracht van regelgevende bevoegdheid aan niet-politiek verantwoordelijke actoren	125
I. Duidelijk omschreven (wettelijk) kader	128
II. Bijkomstige en/of technische aard	129
III. Rechterlijke controle	131

IV. Politieke controle	133
Afdeling 4. Individuele beslissingsbevoegdheden	135
§ 1. Overdracht van individuele beslissingsbevoegdheid aan Koning of regering van deelgebieden	135
§ 2. Overdracht van individuele beslissingsbevoegdheid aan ministers of actoren die onderworpen blijven aan hiërarchisch gezag	136
§ 3. Overdracht van individuele beslissingsbevoegdheid aan niet-politiek verantwoordelijke actoren	138
Afdeling 5. Operationele beheers- en uitvoeringstaken	145
Afdeling 6. Besluit: alles stroomt ... eenheid in de verscheidenheid?	153

HOOFDSTUK IV.

‘MIND THE GAP!’: BESTUREN OP AFSTAND VAN HET POLITIEKE GEZAG DOOR MIDDEL VAN VERZELFSTANDINGING	157
<i>door Stéphanie De Somer</i>	

Afdeling 1. Begripsomschrijving, werkdefinitie en afbakening	157
Afdeling 2. Algemene typologie van verzelfstandigde besturen naar Belgisch recht	165
§ 1. Overzicht	165
§ 2. Gedeconcentreerde besturen	166
§ 3. Gepersonaliseerde besturen	167
§ 4. Gedecentraliseerde besturen in publieke rechtsvorm	169
§ 5. Gedecentraliseerde (?) besturen in private rechtsvorm	172
§ 6. Besturen met een rechtstreeks toegewezen bevoegdheid	173
§ 7. Onafhankelijke besturen binnen de centrale administratie	174
§ 8. Onafhankelijke toezichthouders (<i>autorités administratives indépendantes</i>)	175
Afdeling 3. Motieven voor verzelfstandiging	178
§ 1. Verzelfstandiging als uitzondering en weloverwogen keuze	178
§ 2. Algemeen oogmerk van elk verzelfstandigingsinitiatief: efficiënter en doelmatiger bestuur	179
§ 3. Verfijning: bijzondere verzelfstandigingsmotieven	181
I. Ontlasten van het politiek gezag wat detailhandelingen betreft	181
II. Laten doorwegen van deskundigheid in de besluitvorming (expertisemotief)	181
III. Overdragen van beslissingsbevoegdheden aan belangengroepen (participatiemotief)	182
IV. Afschermen van de besluitvorming van politieke invloed (onafhankelijkheidsmotief)	182
V. Bedrijfsvoering zoals in de particuliere sector mogelijk maken	183

VI. Andere (vaak impliciete) motieven	185
Afdeling 4. Grenzen aan verzelfstandiging	185
§ 1. Verzelfstandiging moet gebeuren door de bevoegde overheid	185
I. Federale overheid	185
II. Gemeenschappen en gewesten	191
III. Territoriaal gedecentraliseerde besturen	195
IV. Functioneel gedecentraliseerde besturen en andere overheidsrechtspersonen?	198
§ 2. Verzelfstandiging moet gebeuren met naleving van de regels over de overdracht van bevoegdheden	199
§ 3. Rol van het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel bij de keuze voor (een bepaalde vorm van) verzelfstandiging	202
Afdeling 5. Fenomeen ‘kaderregelgeving’ en de ermee gepaard gaande specifieke typologieën	204
Afdeling 6. Blick op de toekomst	211
 HOOFDSTUK V. UITBESTEDING	 215
<i>door Matthias De Groot</i>	
 Afdeling 1. Inleiding	 215
Afdeling 2. Begripsomschrijving	219
§ 1. Uitbesteding van taken van dienstverlening aan de burger en taken van dienstverlening aan de overheid	220
§ 2. Uitbesteding van openbare diensten vs. afstoting	221
§ 3. Uitbesteding van openbare diensten vs. verzelfstandiging	225
§ 4. Proeve van definitie	226
Afdeling 3. Grondwettigheid van de uitbesteding	227
§ 1. De grondwettigheid van de uitbesteding staat nauwelijks ter discussie ...	227
§ 2. ... Maar de overheid mag geen algemene en onbepaalde afstand doen van de openbare dienst	228
I. Verplichting tot het bepalen van de openbardienst- voorwaarden	228
II. Verplichting tot het houden van toezicht op de uitvoering van de openbare dienst	229
§ 3. Overheidstoezicht op particuliere entiteiten: mogelijkheden en beperkingen	231
§ 4. Deelbesluit	239
Afdeling 4. Wie kan beslissen om uit te besteden?	241
§ 1. Federaal en deelstatelijk niveau	241

§ 2. Gemeentelijk en provinciaal niveau	246
§ 3. OCMW-niveau	249
§ 4. Deelbesluit	257
Afdeling 5. Juridische kwalificatie van de uitbesteding: concessie van openbare dienst of erkenning	258
§ 1. De uitbesteding is als zodanig geen afzonderlijke rechtsfiguur	258
§ 2. Verschijningsvormen van de uitbesteding	259
I. Concessie van openbare dienst	260
A. Definitie	260
B. Juridisch statuut	264
II. Erkenning	270
A. Definitie	270
B. Juridisch statuut	273
§ 3. Deelbesluit	275
Afdeling 6. Juridisch kader van de uitbesteding	275
§ 1. Verhouding tussen de overheid en de private rechtspersoon	276
I. Traditioneel gezagsrecht van de concessionaris bij een concessie van openbare dienst	276
II. De toepassing van de algemene uitvoeringsregels inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten	283
III. Toepassing naar analogie met de gezagsrechten op de erkenning	296
IV. De relevantie van het al dan niet contractuele karakter van de verhouding tussen de overheid en de openbaredienstverlener	297
§ 2. Verhouding tussen de overheid en de burger	305
§ 3. Verhouding tussen de private rechtspersoon en de burger	309
§ 4. Deelbesluit	315
Afdeling 7. Besluit	315

HOOFDSTUK VI.

GOEDE RAAD IS GOUD WAARD: ADVIESORGANEN VANUIT BESTUURSORGANISATIERECHTELIJK OOGPUNT	317
<i>door Steven Denys en Stéphanie De Somer</i>	

Afdeling 1. Inleiding	317
Afdeling 2. Begrippenkader, indeling en bevoegdheden van de adviesorganen	318
§ 1. Begrip advies	318
I. Een in beginsel niet-bindende, richtinggevende aanbeveling	318
II. Van een adviseur	321

III.	Verstrekt aan een bestuur zodat het met kennis van zaken een beslissing kan nemen	324
§ 2.	Indeling van de adviesorganen	325
I.	Indeling naargelang de onafhankelijkheid van het adviesorgaan	325
II.	Indeling naargelang het voorwerp van de advisering	325
A.	Beleidsadviserende organen	325
B.	Adviesorganen die adviseren over concrete bestuurlijke rechtshandelingen	326
III.	Indeling naargelang de functie van de advisering	327
A.	Deskundigenraden	327
B.	Representantenraden	328
C.	Quasirechterlijke adviesorganen	330
§ 3.	Bevoegdheden van de adviesorganen	332
Afdeling 3.	Bevoegdheid tot oprichting van adviesorganen	332
§ 1.	Instellingsbevoegdheid van de wetgever	333
§ 2.	Instellingsbevoegdheid van het bestuur	334
I.	Krachtens een uitdrukkelijke norm	334
II.	Afwezigheid van een uitdrukkelijke norm: principiële instellingsbevoegdheid	336
§ 3.	Rol van kaderregelgeving	340
Afdeling 4.	Samenstelling van (collegiale) adviesorganen	342
§ 1.	Bronnen	342
§ 2.	Enkele belangrijke rechtspunten m.b.t. de samenstelling van adviesorganen	343
I.	Kwalificaties en/of hoedanigheid van de leden	343
A.	Deskundigenraden	344
B.	Representantenraden	344
C.	Quasirechterlijke adviesorganen	345
II.	Ledental	345
III.	Wijze van aanduiding van de leden	346
A.	Benoeming naar keuze	346
B.	Benoeming op voordracht	347
C.	Verkiezing	348
IV.	Beëindiging van het lidmaatschap/ontslag	348
V.	Onafhankelijkheid van de leden	350
VI.	Onpartijdigheid van de leden	351
VII.	Continuïteit van de samenstelling	352
Afdeling 5.	Werking van (collegiale) adviesorganen	352
§ 1.	Bronnen	352
§ 2.	Enkele belangrijke regels en beginselen m.b.t. de werking van adviesorganen	354

I.	Behoorlijke oproeping	354
II.	Bevoegdheid om suborganen op te richten	355
III.	Bevoegdheid om alle nodige gegevens in te winnen en het raadplegen van derden	355
IV.	Openbaarheid van de vergaderingen	356
V.	Quorum	358
VI.	Stemming	360
VII.	Onpartijdigheid van het orgaan en de leden	362
	A. Inleiding: het onpartijdigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur	363
	B. Het onpartijdigheidsbeginsel toegepast op adviesorganen	366
	C. Invloed van recente rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens	368
VIII.	Het advies moet worden uitgebracht door het adviesorgaan <i>an sich</i>	372
IX.	Verslagplicht	373
X.	Zijn adviesorganen onderworpen aan de algemene publiek-rechtelijke regelgeving die de werking van het bestuur beheerst?	373
Afdeling 6.	Invloed van onregelmatigheden in de samenstelling of de werking op (de wettigheid en het lot van) het advies en de eindbeslissing	374
§ 1.	Invloed op de wettigheid van het advies	374
§ 2.	Invloed op de wettigheid en het lot van de eindbeslissing	375
Afdeling 7.	Besluit	377

HOOFDSTUK VII.

HET BEGRIP ‘ADMINISTRATIEVE OVERHEID’ EN ZIJN VLAAMSE AANVERWANTEN

door Stéphanie De Somer

379

Afdeling 1.	Inleiding	379
Afdeling 2.	Het begrip ‘administratieve overheid’	381
§ 1.	Bestuursrechtelijke regimes die worden afgebakend met dit begrip	381
§ 2.	Invulling van het begrip ‘administratieve overheid’	382
	I. Organen van de wetgevende macht en de rechterlijke macht/orde	385
	II. Organen met een primair bestuurlijke functie	392
	A. Rechtspersonen met een private rechtsnorm en hun organen	397

B. Rechtspersonen met een publieke rechtsvorm en hun organen	403
C. Het onderscheid tussen de private en de publieke rechtsvorm	406
D. De afbakening van het begrip ‘imperiumbevoegdheid’ of ‘gezagshandeling’	410
III. Internationale organisaties en buitenlandse rechtspersonen	414
Afdeling 3. De Vlaamse bestuursbegrippen	415
Afdeling 4. Conclusie	420

HOOFDSTUK VIII. PRINCIPES EIGEN AAN COLLEGIALE ORGANEN IN HET BESTUURSRECHT	423
<i>door Stéphanie De Somer en Vincent Vuylsteke</i>	

Afdeling 1. Inleiding	423
Afdeling 2. Verhouding van de algemene principes tot expliciete normatieve bepalingen	424
Afdeling 3. Principes betreffende de samenstelling, de bevoegdheid en de besluitvorming door collegiale organen	426
§ 1. Rechtsplicht tot een rechtsgeldige benoeming van de leden van het collegiaal orgaan	426
§ 2. Bevoegdheden van het orgaan <i>versus</i> bevoegdheden van zijn leden	428
§ 3. Verband tussen samenstelling en bevoegdheid	428
§ 4. Quorumvereiste en principes over de aan- en afwezigheid van de leden	429
§ 5. Stemming	434
§ 6. Onpartijdigheid van het collegiaal orgaan en zijn leden	435
§ 7. Vergaderen ‘op afstand’	436
§ 8. Beslotenheid van de vergadering en geheime stemming/geheim van de standpunten	439
§ 9. Bewijs van het bestaan van een beslissing en van een regelmatige samenstelling	442
§ 10. Naleving van de taalwetgeving	444

HOOFDSTUK IX. ORGANISATIEVRIJHEID EN DE ORGANISATIE VAN MEDEDINGING	445
<i>door Steven Van Garsse</i>	

Afdeling 1. Inleiding	445
-----------------------	-----

Afdeling 2. De principiële vrijheid inzake organisatie, toewijzing en verdeling van bevoegdheden	446
Afdeling 3. De verplichting tot de organisatie van mededinging bij het betrekken van derden bij de taakuitoefening	451
Afdeling 4. Uitzonderingen inzake de verplichte organisatie van mededinging	455
§ 1. De uitvoering van prestaties inhouse en quasi inhouse	455
§ 2. De niet-geïstitutionaliseerde publieke-publieke samenwerking	460
§ 3. De publieke dienstverlener die over een exclusief recht beschikt	463
§ 4. Betrekkingen tussen aanbestedende diensten in de context van centrale aankoop	464
Afdeling 5. Slotbeschouwingen	465

HOOFDSTUK X.

ARBEIDSVERHOUDINGEN IN DE ORGANISATIE VAN HET BESTUUR: EEN MOEILIK EVENWICHT TUSSEN TE STRAKKE REGELS EN TE VEEL VRIJHEID	467
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

door Alexander De Becker en Isabo Heirbaut

Afdeling 1. Inleiding	467
Afdeling 2. Bestuurlijke organisatie: welke tewerkstellingswijze voor het personeel?	470
§ 1. Overzicht	470
§ 2. Statuut als principe bij de eigenlijke federale administraties	471
§ 3. Statuut of contract bij de gepersonaliseerde en de dienstgewijs gedecentraliseerde besturen op federaal niveau	474
§ 4. Tewerkstelling: statuut of contract bij de Vlaamse centrale diensten	479
§ 5. Tewerkstelling met statuut of contract bij de IVA's, de EVA's en de strategische adviesraden bij de Vlaamse overheid	480
§ 6. Statuut en contract bij de territoriaal gedecentraliseerde besturen: de provincies, de gemeenten en de OCMW's	484
§ 7. Tussenbesluit voor de federale overheid, de Vlaamse overheid en de Vlaamse territoriaal gedecentraliseerde besturen	488
Afdeling 3. Kenmerken van de statutaire en contractuele arbeidsverhoudingen in de publieke sector bij aanwerving	489
§ 1. De aanwerving	489
§ 2. Wijziging van arbeidsvoorwaarden bij statutaire personeelsleden	493
§ 3. Wijzigbaarheid van arbeidsvoorwaarden bij contractanten in overheidsdienst	497
§ 4. Vastheid van dienstverband en ontslagrecht	500
§ 5. Collectieve arbeidsbetrekkingen	503

Afdeling 4. Conclusie	505
TREFWOORDENREGISTER	509