

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2000-2001

6 februari 2001

ONTWERP VAN DECREET

houdende de intergemeentelijke samenwerking

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	25
Advies op hoofdlijnen van de Mina-Raad	49
Advies Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur	61
Protocol nr. 2000/3 Onderafdeling Comité C1	91
Advies over de intergemeentelijke samenwerking van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)	95
Advies van de Raad van State	121
Ontwerp van decreet	163

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Wettelijk kader

Sedert de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd wat de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de intercommunale verenigingen betreft, alsook voor de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen (artikel 6, § 1, VIII van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

In uitvoering hiervan werd door het Vlaamse Gewest het decreet van 1 juli 1987 (BS 17 juli 1987) uitgevaardigd.

De 'organieke' wet van 22 december 1986 (BS 27 juni 1987) stelt de algemene voorwaarden vast waaronder intercommunale verenigingen kunnen worden opgericht.

Na de grondwetsherziening van 5 mei 1993 werd door de bijzondere wet van 16 juli 1993 de bevoegdheid inzake intercommunale verenigingen volledig overgedragen aan de Gewesten.

In afwachting dat in Vlaanderen de organieke regelen bij decreet worden vastgesteld, blijft de wet van 22 december 1986 van toepassing.

Het voorontwerp van decreet op de intergemeentelijke samenwerking beoogt een organiek kader vast te stellen dat de bepalingen van de wet van 22 december 1986 zal opheffen.

Op te merken valt dat voor de Waalse intercommunales de organieke bepalingen werden vastgesteld bij decreet van het Waalse Gewest van 5 december 1996.

2. Voorgeschiedenis

Het advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie (CBO) van 15 april 1997.

Het CBO-advies (bladzijden 111-124) inzake de huidige organisatie van de intercommunales acht het bestaande stelsel te strak.

Het CBO heeft een aantal zwakheden duidelijk blootgelegd zoals :

- de te geringe inspraak van de gemeenten in het beleid van de intercommunales ;
- de overdreven concentratie van macht door meervoudige doelstellingen ;
- de belangenvermenging door de cumulatie van mandaten ;
- de betwistbare rol van de provincies in de intercommunales.

Het "Pact" tussen de Vlaamse regering en de gemeenten en OCMW's van 8 maart 1999.

Het "Pact" vermeldt uitdrukkelijk (bladzijde 7, actiepunten 18 en 19) de herziening van de intercommunale wetgeving. Ook in het "Pact" wordt gepleit voor de diversificatie van de samenwerkingsvormen en de herwaardering van de gemeenteraden.

Het Vlaams regeerakkoord van 13 juli 1999.

Het Vlaams regeerakkoord kondigt een decreet op de intergemeentelijke samenwerking aan. De democratisering van de intercommunales en de creatie van nieuwe rechtsvormen moeten de gemeenten toelaten hun activiteiten verder te ontplooiën.

In concreto haalt het regeerakkoord aan :

- het stimuleren van de mogelijke samenwerkingsvormen tussen gemeenten in een losser verband ;
- de statutaire inperking van de activiteiten van de intercommunales ;
- een sterke gemeentelijke verankering ;
- het inbouwen van cumulatiebeperkingen ;
- de versterking van het democratisch toezicht door de gemeenteraad ;
- de democratische werking en representatieve samenstelling van de beheersorganen.

3. Uiteenzetting door de heer Mark Suykens, directeur Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

De intergemeentelijke samenwerkingsvormen zijn hulpstructuren, die de gemeenten op vrijwillige basis oprichten voor de doelmatige uitoefening van welomschreven taken van gemeentelijk belang. De

rechtstreekse band met de gemeenten die ze hebben opgericht, moet gevrijwaard blijven.

Zoals verwoord in de Beleidsnota Binnenlandse Aangelegenheden worden met het decreet op de intergemeentelijke samenwerking voornamelijk twee doelstellingen nagestreefd, te weten enerzijds een diversificatie en versoepeling van de samenwerkingsvormen, anderzijds een democratisering van de intergemeentelijke samenwerking.

In het voorontwerp kunnen gemeenten kiezen uit een menu van samenwerkingsvormen.

Het gaat om samenwerkingsverbanden met of zonder rechtspersoonlijkheid, met of zonder beheersoverdracht. In concreto onderscheidt men vier samenwerkingsvormen.

Samenwerkingsvormen zonder rechtspersoonlijkheid, de interlokale verenigingen

Het gaat hierbij om een samenwerkingsverband dat wordt opgericht door middel van een loutere overeenkomst.

De interlokale vereniging kan een geschikte vorm zijn om een heel concreet, in omvang beperkt project, uit te voeren, zoals de levering van een goed of van een dienst, of de uitvoering van een werk.

Ook de constructie van de zogenaamde centrum-gemeente valt hieronder : dit komt tegemoet aan de wensen van de grotere gemeenten die belangrijke investeringen financieren, waarvan ook de omliggende, kleine gemeenten intens gebruik maken.

Samenwerkingsvormen met rechtspersoonlijkheid

Hier maken we een onderscheid tussen drie samenwerkingsverbanden.

1. De projectverenigingen

Dit is een soepele vorm, met een maximale duurtijd van 6 jaar.

De projectvereniging kan dienst doen voor kleinschalige projecten die een beperkt aantal gemeenten aanbelangen en waarvan de verwezenlijking een kort tijdsverloop vergt.

De projectvereniging moet de inflatie beletten van het grote aantal intergemeentelijke vzw's.

2. De dienstverlenende verenigingen

De dienstverlenende vereniging is een iets 'zwaardere' vorm, zonder beheersoverdracht, met een maximale duurtijd van 18 jaar. De huidige streekontwikkelingsintercommunes zijn een voorafbeelding van dienstverlenende verenigingen.

3. De opdrachthoudende vereniging

Hieronder worden de verenigingen begrepen zoals die vandaag hun grondslag vinden in de wet van 22 december 1986.

Het gaat met andere woorden om samenwerkingsverbanden met beheersoverdracht.

In tegenstelling tot de huidige intercommunes bedraagt de duurtijd echter maximaal 18 jaar.

Een tweede krachtlijn van het decreet op de intergemeentelijke samenwerking betreft de democratisering van de intergemeentelijke samenwerking.

Die krachtlijn omvat respectievelijk de herwaardering van de gemeente(raad), de correcties op het gemengd stelsel en een aantal elementen van bestuurlijke vernieuwing.

Herwaardering van de gemeente(raad)

Als elementen die een versterking van de gemeente(raad) nastreven, vallen aan te merken :

- de inperking van de meervoudige doelstellingen van de verenigingen ;
- de gemeenteraad neemt beslissingen, niet het college van burgemeester en schepenen ;
- leden van de raad van bestuur brengen minstens jaarlijks verslag uit aan de gemeenteraad ;
- het mandaat voor de algemene vergadering wordt telkens door een gemeenteraadsbeslissing verleend ;
- er zijn minstens twee algemene vergaderingen per jaar ;
- alle statutenwijzigingen moeten worden voorgelegd aan de gemeenteraden ;
- vertegenwoordigers van de gemeente in de raad van bestuur zijn in principe raadslid ; evenwel kunnen ook anderen, met een tweederde meer-

derheid aangeduid, de gemeenten vertegenwoordigen, op grond van hun deskundigheid.

Geen participatie van privaatrechtelijke rechtspersonen mogelijk in samenwerkingsvormen met rechtspersoonlijkheid.

Intergemeentelijke verenigingen zijn te beschouwen als verlengd lokaal bestuur en behoren hulpstructuren van de gemeenten te zijn.

In het voorontwerp van decreet op de intergemeentelijke samenwerking is het niet langer mogelijk dat private rechtspersonen in verenigingen met rechtspersoonlijkheid participeren en bestuursfuncties uitoefenen.

Indien intergemeentelijke samenwerkingsvormen met rechtspersoonlijkheid worden opgericht, inzonderheid wanneer dit ook gepaard gaat met beheersoverdracht, zou privaatrechtelijke participatie tot onduidelijke verantwoordelijkheden en belangenvermenging aanleiding kunnen geven.

Uiteraard kunnen gemeenten met privé-actoren samenwerken in een niet-intercommunaal verband, zoals door middel van contracten, concessies, enzovoort. Decreetgevend werk op het vlak van PPS kan hier later een kader aanreiken. In ieder geval moet dergelijke samenwerking compatibel met het Europese mededingingsrecht zijn.

In tegenstelling tot de bestaande situatie in de gemengde intercommunales, waar het beschermen van het monopolie primeert op de keuzevrijheid van de publieke besturen, komt het verbod op deelname door privaatrechtelijke rechtspersonen ook tegemoet aan de vrije concurrentie die door de privé-sector wordt bepleit.

Elementen van bestuurlijke vernieuwing

Volgende elementen van de zogenaamde nieuwe politieke cultuur zijn een introductie in het voorontwerp waard :

- het invoeren van een 'sperperiode' in het jaar van de gemeenteraadsverkiezingen waarin geen oprichting, verlenging of toetreding kan gebeuren. Evenmin zijn, tenzij dit wettelijk of decretaal zou zijn opgelegd, in het jaar van de gemeenteraadsverkiezingen statutenwijzigingen mogelijk ;
- een cumulatiebeperking van bestuursmandaten. Het is niet langer mogelijk om nog meer dan twee bestuursmandaten in de uitvoerende orga-

nen van een vereniging (raad van bestuur en directiecomité) te cumuleren ;

- ten slotte wordt in het voorontwerp ook een beperking van de belangenvermenging nagestreefd door het invoeren van een aantal onverenigbaarheden. Enkel gemeenteraadsleden die geen lid zijn van een regering, een wetgevende vergadering, bestendige deputatie of provincieraad mogen de gemeente op algemene vergaderingen of uitvoerende intergemeentelijke bestuursorganen vertegenwoordigen. Met een tweederde meerderheid in de gemeenteraad aangeduid kunnen ook niet-gemeenteraadsleden de gemeente vertegenwoordigen in de uitvoerende organen.

4. Adviezen en verwerking hiervan

4.1. Raad van State

Op 10 oktober 2000 heeft de Raad van State, daartoe verzocht door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport, een advies uitgebracht over het voorontwerp van decreet, principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering op 17 juli 2000. Dit advies werd pas op 24 november 2000 voor uitgifte afgeleverd.

A. Als algemene opmerking stelt de Raad van State dat het Vlaamse Gewest terecht zijn bevoegdheid put uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, om die ontworpen regeling tot stand te brengen. Daarentegen kan een dergelijke regeling geen toepassing vinden op de zgn. gewestgrensoverschrijdende verenigingen, waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één gewest uitstrekt. De Raad wil dat principe bevestigd zien in de tekst en verzet zich tegen enige bepaling die naar deze gewestgrensoverschrijdende verenigingen verwijst, zoals in de artikelen 4 en 65. Op deze kritiek is volledig ingegaan.

B. Het tekstonderzoek noopt de Raad van State tot een aantal opmerkingen van vormelijke aard.

Terminologie : de in de tekst gehanteerde term "intercommunale", die bedoeld was om het geheel van de samenwerkingsvormen met rechtspersoonlijkheid aan te duiden, wordt niet consequent in die zin gebruikt. Er is daarom gekozen voor het schrappen van deze term en voor het stelselmatig gebruik van de benaming van de

bedoelde samenwerkingsvorm in de opeenvolgende artikelen.

Indeling : door het samenbrengen van enerzijds de projectverenigingen en anderzijds de dienstverlenende en de opdrachthoudende verenigingen, die alle drie de rechtspersoonlijkheid hebben, maar die op verschillende wijze behandeld worden, onder meer qua organisatie, werking en toezicht, ontstaat verwarring, ook al omdat de verwijzingen niet steeds coherent zijn. Om aan deze opmerking tegemoet te komen, is de projectvereniging ondergebracht in een afzonderlijke en uitgebreide afdeling van hoofdstuk III, waarin omzeggens alle bepalingen die op haar van toepassing zijn, vermeld staan. Alle verwijzingen zijn hiermee in overeenstemming gebracht. Uiteraard heeft dit tot gevolg dat de nummering van de tekst gewijzigd is.

C. De artikelsgewijze opmerkingen van de Raad van State worden besproken bij het betrokken artikel. Niettemin dient hier reeds aandacht besteed te worden aan de volgende fundamentele bemerkingen.

- het lidmaatschap van de verenigingen : de omschrijving in de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke artikel 18, van de in artikel 10 gebruikte term "andere lokale openbare besturen", als mogelijke deelnemers, voldoet niet. De Raad van State is van oordeel dat een duidelijke opsomming in de tekst zelf wordt gegeven. Dat gebeurt in het nieuwe artikel 10 ;
- fiscaliteit : met betrekking tot de stelling dat het Vlaamse Gewest de verenigingen kan onderwerpen aan een eigen fiscaliteit in de aangelegenheden waarvoor het bevoegd is, verwoord in het oorspronkelijke artikel 64, wijst de Raad van State naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 december betreffende de intercommunales. Die zou aantonen dat de wetgever gewild heeft de intercommunales vrij te stellen van de gewestbelastingen en dan rijst de vraag of het gewest bevoegdheden zou kunnen putten uit artikel 170, § 2, van de Grondwet om zijn eigen fiscale regeling ten opzichte van de verenigingen van gemeenten binnen zijn ambtsgebied te rechtvaardigen. De Raad gaat niet diep in op deze vraag omdat aan het Arbitragehof hierover een prejudiciële vraag is gesteld die momenteel wordt behandeld.

Men zal dus inderdaad moeten afwachten wat het Arbitragehof oordeelt. Toch blijft de Vlaamse regering voorlopig op haar standpunt dat een bepaling zoals opgenomen in het voormelde artikel 64 rechtsgeldig is. Zij verwijst terzake naar het decreet van 5 december 1996 van het Waalse Gewest, waarvan artikel 33 luidt : "Voor gewestelijke aangelegenheden kan het Waalse Gewest de intercommunales aan de fiscaliteit onderwerpen". Deze bepaling is in de eerste plaats bedoeld voor de materies afval en water, die, overeenkomstig artikel 2 van de wet van 23 januari 1989, als belastingsvoorwerp exclusief aan de gewesten worden toevertrouwd. De vraag of, wat deze materies betreft, artikel 26 van de wet van 22 december 1986 niet impliciet gewijzigd is, wordt door de rechtler weliswaar niet eenduidig beantwoord. In afwachting dat het Arbitragehof hierover wellicht duidelijkheid brengt, oordeelt de Vlaamse regering, wat de eigen gewestelijke bevoegdheden betreft, de gestelde vraag wel degelijk positief te kunnen beantwoorden ;

- toezicht : het artikel 68, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen het administratief toezicht volgens het decreet van 28 april 1993 en het toezicht volgens dit decreet, op dezelfde gemeenteraadsbeslissing, is volledig geschrapt.

4.2. Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.

In zijn advies brengt de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur enkele voorafgaande bedenkingen, en bespreekt dan eerst de fundamentele opties en daarna de belangrijke thema's van het voorontwerp van decreet.

A. Voorafgaande bedenkingen

De Hoge Raad betreurt het ontbreken van financiële scenario's met betrekking tot de principiële keuzes, zoals het verbod van gemengde intercommunales, het terugtrekken van de provincies en van andere maatschappelijke organisaties.

Vooreerst dient hier opgemerkt dat het terugtrekken van zowel de private sector als de provincies, niet van vandaag op morgen gebeurt. Er is een verschil tussen het niet toelaten van nieuwe verenigingen, waar de initiatiefnemende gemeenten vooraf zelf het financiële plaatje kunnen maken, en het opdoeken van de gemengde structuur. Het gaat

hier om een geleidelijke afbouw waarvoor overgangperiodes zijn voorzien.

Verder is het zo dat een financieel scenario steeds een momentopname is. De bestaande intercommunales die het nauwst bij deze problematiek betrokken zijn staan voor grote uitdagingen, zoals in de energiesector de vrijmaking van de markt, in de communicatiesector de evoluties in het Telenet-dossier enz.

Als illustratie volgen hier enkele cijfergegevens : de overname van alle Electrabel-aandelen in de energiesector kost de gemeenten ca. 65 miljard frank (1,61 miljard euro), indien zij dat bedrag onmiddellijk en in totaliteit moeten ophoesten (balansgegevens 31.12.1999). Daar staat tegenover een mogelijke opbrengst van de verkoop van de beleggingen in Electrabel- en Distrigasaandelen, geraamd op 6,5 miljard frank (0,16 miljard euro) (= meerwaarde op verkoop na volledige terugbetaling van leningen om aankoop te financieren). De opbrengst van de verkoop van Telenet (inclusief gedeelte van de kabel) zou ca. 20 miljard frank (0,5 miljard euro) bedragen, en dat is een lage schatting. Supplementair komen hierbij nog de in de financieringsintercommunales gereserveerde bedragen voor de afkoop van Electrabel-aandelen. De eventuele verkoop van de overblijvende Telenet-aandelen zou nog eens 6,5 miljard frank (0,16 miljard euro) kunnen opleveren.

Voor het bereiken van de 75 % eigendomssituatie na 5 jaar zoals voorzien in de energiedecreten, is 38 miljard (0,94 miljard euro) nodig. Om de resterende 25% Electrabel-aandelen te verwerven is bijkomende overgangperiode van 13 jaar (18 jaar min 5 jaar) voorzien.

Zoals de Raad van State wijst de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur ook op onduidelijkheden en onvolkomenheden in de tekst. Hieraan wordt verholpen.

Ten slotte stelt de Hoge Raad vast dat de keuzes die in het voorontwerp gemaakt worden, in hun praktische toepassing steeds schatplichtig zullen zijn aan de concrete belangenafweging door de lokale besturen enerzijds en de toezichthoudende overheid anderzijds. Het komt er op aan het juiste evenwicht te vinden. In dat verband wijst de Hoge Raad er ook nog op dat het ontbreken in Vlaanderen van een algemeen decreet voor inter-bestuurlijke samenwerking evenals voor publiek-private samenwerking, de voorgestelde regeling van de interlokale samenwerking ten dele hypothekeert, omdat zij slechts een beperkt marktsegment beoogt.

B. Fundamentele opties

De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur acht het een winstpunt dat het voorontwerp niet alleen betrekking heeft op de huidige intercommunales, maar ook op de niet decretaal geregelde samenwerkingsvormen, zoals de intergemeentelijke v.z.w.'s. Daarentegen betreurt hij het dat de regeling niet van toepassing is op de sociale huisvestingsmaatschappijen en op de verenigingen van OCMW's.

Wat de eerste vorm betreft moet, zoals de Hoge Raad zelf aanstipt, rekening worden gehouden met de specifieke bepalingen in de Vlaamse Wooncode die onverenigbaar zijn met wat het voorontwerp voorziet, bv. inzake lidmaatschap van het Vlaamse Gewest. Een decreet over de inter-bestuurlijke verhoudingen kan oplossingen aanreiken.

Wat de verenigingen van OCMW's of de vereniging van één gemeente met een OCMW betreft, klopt het dat gemeenten en OCMW sterk met elkaar verbonden zijn : zo draagt de gemeente financieel bij tot het OCMW en zijn hele bepalingen over het personeel gemeenschappelijk. De Vlaamse regering heeft de uitoefening van het gewone toezicht op gemeenten, OCMW's en hun verenigingen, intercommunales en provincies bij één Vlaams minister samengebracht. Ook de voorbereiding van dit toezicht werd bij één administratie samengebracht. De procedures inzake gewoon administratief toezicht worden inderdaad best maximaal op elkaar afgestemd, en de Vlaamse regering streeft ernaar binnen het huidige juridische kader, regelgeving en omzendbrieven zoveel mogelijk gemeenschappelijk te maken.

In een volgend stadium zal worden gepoogd meer duidelijkheid te brengen in de weinig transparante samenwerkingsvormen tussen OCMW's en zowel de organisatie als het toezicht af te stemmen op de regeling die het voorontwerp vooropstelt voor de samenwerking tussen de gemeenten.

Overigens is goede interne samenwerking tussen een gemeente en haar OCMW perfect mogelijk zonder dat hiervoor nog een derde rechtspersoon, met name de vereniging tussen beiden, wordt opgericht. Dat zou bezwaarlijk als vereenvoudiging kunnen gelden.

De onderlinge samenwerkingsvormen tussen OCMW's zijn inderdaad allesbehalve een toonbeeld van transparantie, en het past hierin duidelijkheid te brengen door een aanpassing van de wet van 1976. Dat hierbij gestreefd wordt naar een af-

stemming op de regeling die het voorontwerp vooropstelt voor de samenwerking tussen de gemeenten behoort tot de mogelijkheden.

De deelneming van de provincies in de intercommunales is een historisch gegeven waarvan de verdiensten niet onderschat mogen worden. In het voorontwerp van decreet wordt geopteerd voor een afbouw van deze participaties, met een overgangperiode. Deze optie is gebaseerd op het uitgangspunt dat verenigingen van gemeenten als hulpstructuren voor het lokale bestuur, in principe ook beperkt moeten blijven tot de actoren op lokaal bestuursniveau.

De Hoge Raad gaat, wellicht mede ingevolge zijn samenstelling, zeer uitvoerig in op de geschetste problematiek van het provinciale lidmaatschap. Waar hij van oordeel is dat, voor materies die exclusief tot de gemeentelijke belangen sfeer behoren, inderdaad de deelneming van de provincies in vraag kan worden gesteld, stelt hij terzelfdertijd vast dat de afbakening van de belangensferen niet steeds eenvoudig is. Ten dele wijst deze vaststelling op de noodzaak het kerntakendebat te voeren, maar ook hiervan zal het resultaat niet steeds decisief zijn. De maatschappelijke evolutie is van die aard dat het beleid op alle niveaus raakpunten vertoont en dat samenwerking voordelen kan opleveren. Dat vormt opnieuw een element van interbestuurlijke verhoudingen, waarvoor een kaderdecreet onmisbaar is.

De Hoge Raad stelt voor de participatie van de provinciebesturen in de huidige intercommunales te behouden, zolang geen andere decretale samenwerkingskaders beschikbaar zijn. Echter moeten de gemeenten steeds de meerderheid van het kapitaal en van de beheersmandaten bekomen. De participatie van provinciebesturen in nieuwe intercommunales acht de Hoge Raad alleen wenselijk indien de doelstelling taken van gemengd belang omvat. Het toezicht oordeelt over dat gemengd belang.

Conform het hoger geschetste uitgangspunt blijft de regering voorstander van verenigingen van gemeenten zonder provinciale inbreng. Provincies kunnen niet deelnemen in nieuwe verenigingen. Voor de bestaande intercommunales met provinciale deelneming is een overgangstermijn voorzien tot uiterlijk 31 december 2006.

Wat de private deelneming betreft uit de Hoge Raad weinig bezwaren tegen de uitsluiting van "andere" maatschappelijke rechtspersonen, met name de rechtspersonen die geen bedrijven zijn.

Met betrekking dat deze laatste categorie steunt de Hoge Raad een aantal bepalingen die verband houden met een betere publieke controle in de "gemengde" sector, maar betreurt hij de onvoldoende afweging van de economische gevolgen van de principiële keuze voor uitsluitend de "zuivere" sector.

Er is reeds eerder aangetoond dat er wel degelijk rekening is gehouden met het financiële plaatje, dat vooral belangrijk is in de energiesector. Er is overigens geen strijdigheid van het voorontwerp met de energiedecreten.

De combinatie van het principiële verbod van gemengde structuren met de mogelijkheid dat verenigingen zelf wel kunnen deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen doet de Hoge Raad vrezen dat er onvoldoende waarborgen zijn om de gemeenten meer sturing te laten geven aan de publiek-private samenwerking. Alhoewel hij de basisredenering van de Vlaamse regering kan volgen, stelt de Hoge Raad voor om de invoering van een PPS-code te koppelen aan een aanpassing van het intercommunale decreet en tot op dat moment de beheersparticipatie van de bedrijven te behouden.

De Vlaamse regering begrijpt de bekommernis van de Hoge Raad, maar wijst er op dat effectieve controle en sturing geen zaak is van alleen maar decretale bepalingen, maar in de eerste plaats van persoonlijke inzet en verantwoordelijkheid. Alleszins zal zij met de grootste omzichtigheid ieder verzoek tot deelneming van een vereniging in een privaatrechtelijk bedrijf onderzoeken.

De bestaande gemengde intercommunales beschikken over een overgangperiode van maximaal 18 jaar om hun structuur aan te passen. In die periode is de uitwerking van een PPS-kader haalbaar.

De verwijzing in het voorontwerp naar de uitbesteding van opdrachten via de concessies of via de overheidsopdrachten is enkel een bevestiging van wat een lokaal bestuur wettelijk kan doen. Zij houdt geen waardeoordeel in.

C. Belangrijke thema's

De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur staat achter het samenwerkingsmenu, maar wenst meer duidelijkheid op sommige punten. Hierop wordt ingegaan, zowel in de artikelsgewijze bespreking als in de tekst zelf.

De beperking van de doelstellingen van de verenigingen van gemeenten mag niet zó opgevat worden

dat de doelstelling gelijkgeschakeld wordt met de activiteit. Er is wel degelijk een hiërarchie : een doelstelling zoals de afvalverwerking kan verschillende activiteiten omvatten. Het komt er wel op aan deze doelstelling zo duidelijk mogelijk te omschrijven en niet een algemene of vage terminologie te hanteren die geen enkele beperking inhoudt qua mogelijke activiteiten. Typevoorbeelden hiervan zijn legio in de streekontwikkelingsintercommunales.

Bovendien moeten de activiteiten ook de instemming wegdragen van de deelnemers. Indien bv. een nieuwe techniek in de afvalverwerking leidt tot een nieuwe activiteit, dan is vanzelfsprekend geen statutenwijziging nodig, maar is het wel evident dat de gemeenten hieromtrent worden geraadpleegd, op de wijze die de vereniging het meest geschikt acht. Het zal inderdaad niet steeds eenvoudig zijn om begrippen als "beleidsdomeinen", "functionele samenhang" en dergelijke als beoordelingselement te hanteren, maar zowel van de initiatiefnemers zelf als van het toezicht mag toch enige zin voor realiteit verwacht worden.

De scheiding tussen opdrachthoudende en dienstverlenende verenigingen is uitdrukkelijk gewild door de Vlaamse regering. Men wil vermijden dat, door een combinatie van een veelvoud aan activiteiten die niet op gelijkvormige wijze worden uitgeoefend, een te grote machtsconcentratie zou ontstaan, met gebrek aan transparantie, waar de gemeenten nog weinig zicht op, laat staan inspraak in hebben. Overigens, indien het voorontwerp te rigide wordt geacht omdat het zou getuigen van te weinig vertrouwen in de controle van de gemeenten, dan is er jammer genoeg de realiteit die aantoonst dat vele besturen een al te grote onverschilligheid aan de dag leggen ten opzicht van het intercommunale beleid waar zij rechtstreeks bij betrokken zijn.

De Hoge Raad stipt juridische complicaties aan en de financiële gevolgen op het vlak van de BTW-regeling bij opsplitsing van bestaande intercommunales. Het is uiteraard niet de bedoeling dat de gemeenten met extra financiële lasten zouden opgezadeld worden. Anderzijds is de naleving van eerder aangegane engagementen evident, ook ten aanzien van de eventuele rechtsopvolger, op voorwaarde dat deze engagementen ook effectief statutair of contractueel onderbouwd zijn.

Hier kan onmogelijk een gedetailleerde algemeen geldende regeling worden voorgesteld, omdat geval per geval zich andere concrete omstandigheden kunnen voordoen. Overigens past enige relati-

vering. Het is niet de eerste keer dat intercommunales opgesplitst worden per activiteit. Een bekend voorbeeld is de oprichting van HAVI-TV door de gemeenten die eerder de kabeltelevisie-activiteit hadden toevertrouwd aan HAVILAND. Deze procedure is vrij probleemloos verlopen.

Bovendien is het niet zo dat een opsplitsing automatisch moet leiden tot een nieuwe vereniging. In de sector van het afvalbeleid bv. bestaan er tal van specifiek met dat doel opgerichte intercommunales. Een uitbreiding van hun ambtsgebied kan tot de mogelijkheid behoren.

De BTW-problematiek is reëel, zeker voor de dienstverlenende verenigingen. Zonder overdracht van beheersbevoegdheid valt het beroep doen op de vereniging onder de wetgeving op de overheidsopdrachten en onder de BTW-regeling. Het zou ook niet correct zijn een sector, weze het een vereniging van gemeenten, die zich op de concurrentiële markt beweegt, een beduidend voordeel toe te kennen. Aan de andere kant lijkt het nogal vanzelfsprekend dat, wanneer gemeenten een vereniging oprichten voor dienstverlening, zij dan ook op deze vereniging beroep doen. Op grond van die overweging is de exclusieve dienstverlening vooropgesteld, principe waarbij de Raad van State geen opmerkingen heeft geformuleerd. Indien van dit stelsel gebruik wordt gemaakt zou, naar de mening van de Vlaamse regering, noch de wetgeving overheidsopdrachten noch de BTW-regeling van toepassing zijn. Het is moeilijk hieromtrent absolute zekerheid te garanderen, omdat nu reeds door de federale BTW-administratie afwijkende standpunten worden ingenomen ten opzichte van de beheersoverdracht : in het ene gebied is een statutaire inbedding noodzakelijk, in het ander gebied volstaat een contractuele band.

Nog in verband met de BTW-problematiek dient opgemerkt dat, bv. na opsplitsing, opdrachthoudende verenigingen partner kunnen blijven in een dienstverlenende vereniging, die voor ondersteuning op velerlei gebied kan zorgen, juridisch en technisch. Via het lidmaatschap en de exclusiviteitsclausule kan kostenbesparend worden gewerkt.

De Hoge Raad stelt terecht dat de bepalingen van het voorontwerp inzake democratisering waardevol zijn, maar dat de concrete invulling afhangt van de verantwoordelijke gemeentebestuurders. De voorgestelde regeling biedt ruime mogelijkheden om de terugkoppeling naar de gemeenten zinvol te maken. De Vlaamse regering gaat ook in op de suggestie van de Hoge Raad inzake de verplichte

opmaak van een begroting. Deze zal aan de deelnemers van de vereniging worden voorgelegd op de tweede algemene vergadering in het najaar.

De opmerking van de Hoge Raad met betrekking tot het personeelsbeleid van een vereniging is juist. Het voorontwerp wordt aangepast met het invoeren van een delegatiemogelijkheid voor de raad van bestuur met betrekking tot het individuele personeelsbeheer. Het gaat hier om de concrete uitvoering van de algemene grondregels en –principes die in het administratief statuut zijn uitgewerkt en waarvan iedere wijziging uitsluitend tot de bevoegdheid van de raad van bestuur behoort. De mogelijke delegatie van uitvoeringsmaatregelen is bovendien niet beperkt opgevat : de raad oordeelt zelfstandig hoe zij georganiseerd wordt.

Het toezicht blijft praktisch ongewijzigd behouden, althans voor de dienstverlenende en de opdracht houdende verenigingen. De andere vormen zijn omzeggens vrijgesteld van toezicht. Het behoud van de formule en van de termijnen is ingegeven door de ervaring dat zij werkbaar zijn en door de vertrouwde hiermee van de bestaande intercommunales, die bijna allemaal thuishoren in de twee voormelde categorieën.

Nieuw is de mogelijkheid tot stuiting van de termijnen. Deze laatste houden rekening met de realiteit. Een volledige gelijkschakeling met de termijnen die gelden voor het toezicht op de gemeenten is niet gewenst. Er is geen bezwaar tegen dezelfde schorsingstermijn van 30 dagen, die ook geldt voor niet-verplicht op te zenden gemeenteraadsbesluiten. Dat is echter wel zo voor de vernietigingstermijn. Maximaal kan voor de gemeenten een termijn van 30 + 100 + 50 dagen worden uitgeput. Het zou onverantwoord zijn verenigingen, die doorgaans economisch gericht zijn, aan een dergelijke termijn te onderwerpen. Voor hen is de vernietigingstermijn volgens het voorontwerp maximaal 90 dagen.

Een vereniging van uitsluitend verenigingen zelf is niet als mogelijkheid opgenomen in het voorontwerp. De Hoge Raad betreurt dat, maar de Vlaamse regering is van oordeel dat een nog verdere stap, van vereniging naar vereniging van verenigingen, niet strookt met de wens naar de grotere democratisering. De vertegenwoordiging van de gemeenten is dan niet meer rechtstreeks, en de controle op de werking wordt problematisch. Het gevaar waar de Hoge Raad terecht op wijst ingeval van toetreding tot een privaatrechtelijke rechtspersoon, wordt hier eigenaardig genoeg niet herhaald.

Waar de deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen een stap is die verantwoord wordt door het verdwijnen van de gemengde sector, gaat een gelijkaardige redenering niet op voor de vereniging van verenigingen. Samenwerking tussen hen blijft altijd contractueel mogelijk.

Ten slotte dient nog onderstreept dat bij de redactie van bepaalde artikelen rekening wordt gehouden met een aantal opmerkingen van de Hoge Raad, onder meer wat de definitie van de beheersoverdracht betreft.

4.3. SERV

In zijn op 22 november 2000 geformuleerd advies komt de SERV tot het besluit dat het voorontwerp van decreet voorbarig is. De redenen waarom komen voor een groot stuk overeen met wat ook de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur vooropstelt : de juiste taakafbakening tussen de verschillende bestuursniveaus is er nog niet, de aangekondigde PPS-regeling ontbreekt voorlopig, de inschatting van het opheffen van de gemengde sector ontbreekt, de interbestuurlijke samenwerking is niet opgenomen. Daarnaast wijst hij ook op de evolutie in de nutssectoren met de daaraan verbonden schaalvergroting, op het werkgelegenheidsaspect en op de rol van de sociale partners in de streekontwikkelingsintercommunales.

Er is eerder aangestipt dat de Vlaamse regering uitdrukkelijk opteert voor intergemeentelijke samenwerking in de zuivere vorm. De uitstap van de privaatrechtelijke rechtspersonen is vooraf onderzocht, o.m. aan de hand van financiële scenario's (cfr. supra) en ingebed in een overgangsperiode. Bij de concrete tenuitvoerlegging van dit principe zal uiteraard het werkgelegenheidsaspect niet buiten beschouwing blijven en de nodige waarborgen zullen evenmin uitblijven.

Overigens mag de schaalvergroting in de nutssectoren in het licht van de vrijgemaakte markt en de mogelijk daarmee gepaard gaande rationaliseringsmaatregelen ook niet leiden tot een afwenteling van verantwoordelijkheden door de private sector die zich daarvoor dan zou verschuilen achter de principiële keuze van dit voorontwerp.

De rechtstreekse deelneming van de sociale partners komt ook aan bod in het advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, die evenwel niet tot dezelfde conclusies komt als de SERV. De Vlaamse regering stemt in met de opvatting dat er geen enkele reden meer is om de sociale partners

beheersverantwoordelijkheid te geven in een gemeentelijk hulpinstrument.

Niemand kan ontkennen dat er nood is aan een basisreglementering voor zowel de interbestuurlijke samenwerking als de PPS. Dit belet niet dat nu reeds een kader aangeboden wordt aan de gemeenten om hun eigen samenwerking in goede banen te leiden.

4.4. MiNa-Raad

Gelet op het tijdsgebrek ingevolge de hem opgelegde termijn heeft de MiNa-raad op 6 juli 2000 enkel een advies op de hoofdlijnen van het voorontwerp geformuleerd.

De MiNa-raad onderschrijft de doelstellingen van het decreet. Hij maakt wel een aantal opmerkingen.

De MiNa-raad is van oordeel dat gemeentelijke bevoegdheden niet uitgehold mogen worden en dat de gemeenteraden geen sturende instrumenten uit handen zouden mogen geven. Impliciet betekent dit dat de MiNa-raad zich verzet tegen samenwerkingsverbanden met beheersoverdracht (zoals de huidige intercommunales).

Reeds eerder is er op gewezen dat het principe van de beheersoverdracht correct moet begrepen worden. De terminologie en de definitie zijn trouwens aangepast. Alleszins zou het afschaffen van deze categorie van samenwerkingsverbanden in de praktijk op heel wat domeinen leiden tot ondoelmatigheid wegens het naast elkaar en dus ongecoördineerd optreden van een aantal actoren op hetzelfde grondgebied. De uiteindelijke beslissingsmacht overlaten aan de deelnemende gemeenten zoals de MiNa-raad voorstelt, zal zeker bij grotere samenwerkingsverbanden leiden tot een zeer moeizame besluitvorming.

Voor heel wat domeinen van intergemeentelijke samenwerking is een gemeenschappelijk beleid noodzakelijk voor de economische leefbaarheid. Een samenwerkingsverband met beheersoverdracht leidt tot schaalvoordelen en is bovendien kostenbesparend voor de deelnemende gemeenten-vennoten.

Een gevaar voor de uitholling van de gemeentelijke bevoegdheden wordt opgevangen, waar het voorontwerp waarborgen biedt voor een democra-

tische werking en controle door de gemeentebesturen.

De MiNa-raad stelt vast dat het voorontwerp van decreet een aantal stappen zet die de garanties voor democratische werking verhogen maar dat deze stappen niet voldoende zijn. Hij duidt echter niet aan hoe hij die sterkere controle en transparantie in de tekst verwoord zou willen zien.

Een te sterke controle vanwege de gemeenten is anderzijds niet wenselijk aangezien dit de werking van de samenwerkingsverbanden kan bemoeilijken.

De verwijzing naar het advies betreffende integraal waterbeleid is hier niet aan de orde aangezien het voorontwerp een algemeen kader wenst te scheppen voor alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Ook de openbaarheid van bestuur wordt gewaarborgd. Het voorontwerp voorziet in een inzage-recht van de gemeenteraadsleden in de notulen van de raden van bestuur. Uiteraard zijn ook de decretale bepalingen m.b.t. de openbaarheid van bestuur van toepassing.

De MiNa-raad is voorstander van het principe van zuivere verenigingen en dat strookt met de zienswijze van het voorontwerp.

Samenwerking tussen verenigingen is mogelijk maar zonder de oprichting van een rechtspersoon, om de reeds eerder aangehaalde redenen.

5. Artikelsgewijze bespreking.

Voor alle duidelijkheid wordt tussen haakjes telkens aangeduid welk overeenstemmend artikel van het oorspronkelijk voorontwerp is bedoeld.

Artikel 1 (art. 1)

Verwijzing naar de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om, ingevolge artikel 6, § 1, VIII van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, een alomvattende regeling voor de intercommunale samenwerking in Vlaanderen uit te werken, met uitzondering van de bij wet georganiseerde regeling inzake brandbestrijding en politiesamenwerking.

Artikel 2 (art. 5)

Overeenkomstig het advies van de Raad van State bij het oorspronkelijk artikel 5, worden de definities in dit artikel opgenomen.

Het begrip toezichthoudende overheid wordt steeds verbonden aan het ambt van commissaris van de Vlaamse regering. Waar andere overheden worden bedoeld – zoals de Vlaamse regering zelf – is steeds uitdrukkelijk de aangewezen terminologie gebruikt.

De definitie is vooral van praktisch belang voor toezending van de documenten die de werking van het samenwerkingsverband betreffen.

Artikel 3 (art. 2)

Het oorspronkelijk principe van de intergemeentelijke samenwerking blijft gevrijwaard : het gaat om twee of meer gemeenten die samenwerken binnen hun eigen bevoegdheidssfeer, ter behartiging van één of meer belangen, vertaald in de doelstellingen van de vereniging.

Nieuw is de keuze die kan gemaakt worden tussen samenwerkingsverbanden met en zonder rechtspersoonlijkheid. Praktijkervaring heeft met name aangetoond dat er nood is aan meer dan de unieke formule van de intercommunale rechtspersoon zoals die tot op heden wettelijk geregeld is.

De redactie van de tekst houdt rekening met de opmerkingen van de Raad van State.

Artikel 4 (art. 4)

De deelneming van gemeenten en hun samenwerkingsverband in landsgrensoverschrijdende openbare rechtspersonen is mogelijk op grond van conventies en verdragen. Dit artikel is vooral van belang voor de samenwerkingsmogelijkheden aan de grens met Frankrijk, waar, anders dan aan de Nederlandse grens, geen Benelux verdrag voorhanden is. De ratificatie van de Conventie van Madrid, samen met de aanvullende protocols, biedt een juridische basis die, samen met deze decretale verwijzing, grensoverschrijdende openbare rechtspersonen mogelijk maakt.

Omgekeerd wordt ook de mogelijkheid ingebouwd buitenlandse rechtspersonen tot Vlaamse samenwerkingsverbanden toe te laten.

De verwijzing naar de gewestgrensoverschrijdende verenigingen is, zoals gevraagd door de Raad van State, geschrapt.

Artikel 5 (art. 5)

Conform het advies van de Raad van State wordt in dit artikel uitsluitend de concrete berekening van de toezichtstermijnen weergegeven.

Artikel 6 (art. 6)

De samenwerking zonder creatie van een rechtspersoon kan een geschikte vorm zijn om een heel concreet, in omvang wellicht beperkt project, uit te voeren. Bedoeld wordt hier een overeenkomst met een duurzaam karakter, bv. voor de levering van een goed of een dienst, of de uitvoering van een werk : de verbintenis reikt verder dan een momentopname.

Andere rechtspersonen, zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke, kunnen bij de overeenkomst betrokken worden, tenzij in andere decretale teksten hun deelneming verboden wordt.

Er bestaan reeds voorbeelden van dergelijke samenwerkingsovereenkomsten in de energiesector waar de verenigingen in deelneming instaan voor beheersopdrachten m.b.t. de participaties.

Artikel 7 (art. 7)

De overeenkomst waarop het samenwerkingsverband gegrond is bevat een aantal verplichte vermeldingen, maar de concrete invulling wordt volledig aan de vrije keuze van de initiatiefnemers overgelaten.

Artikel 8 (art. 8)

De samenwerking zonder rechtspersoonlijkheid kan de vorm aannemen van dienstverlening door één gemeente aan een reeks andere gemeenten waarvan de inzet zich kan vertalen door een finan-

ciële bijdrage. Deze constructie van de zgn. centrumgemeente bestaat ook in het buitenland en kan tegemoetkomen aan de wensen van grotere gemeenten die belangrijke investeringen financieren, waarvan ook de omliggende, kleinere gemeenten intens gebruik maken.

Voorbeelden kunnen aangestipt worden in de culturele sector, de toeristische en sportsector en de maatschappelijke dienstverlening.

Artikel 9 (art. 9)

In elk samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid vormen de deelnemers een beheerscomité dat, weliswaar zonder beslissingsbevoegdheid voor de uitvoering van de overeenkomst, terzake de nodige adviezen kan formuleren.

De formulering m.b.t. de rekeningen is aangepast aan het advies van de Raad van State.

Uitsluitend gemeenteraadsleden kunnen zetelen in het beheerscomité en zij ontvangen daarvoor per zitting een presentiegeld dat gelijk is aan het hoogste uitkeerbare presentiegeld in de groep der deelnemende gemeenten.

Artikel 10 (art. 10)

De Raad van State stelt voor in de tekst van het voorontwerp nominatim aan te duiden wie deel kan uitmaken van een intergemeentelijk samenwerkingsverband. In dit artikel wordt daarvan de expliciete opsomming gegeven. De provincies zijn niet opgenomen omdat zij geen deel kunnen uitmaken van nieuwe verenigingen. Hun rol in de bestaande intercommunales wordt geregeld in de overgangsbepalingen.

De Raad van State heeft daarentegen geen moeite met de begripsbepaling inhoudelijke samenwerking, waar de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur wel moeite mee heeft. Ter verduidelijking dient benadrukt dat de doelstellingen van alle samenwerkingsverbanden beperkt in omvang dienen te blijven. Het kan niet dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden krachtens hun statutaire doelstellingen bijna het hele gemeentelijke beleidsdomein binnen hun actieterrein hebben. Meervoudigheid van doelstellingen wordt niet verboden, maar de activiteiten ter verwezenlijking van deze

doelstellingen moeten een inhoudelijke samenhang vertonen. Voorbeelden zijn het aanwenden van dezelfde of gelijkaardige infrastructuur, zoals leidingen, de integratie van verschillende operationele fazen die deel uitmaken van één proces, zoals de afvalverwerking, de exploitatie van instellingen die behoren tot hetzelfde beleidsdomein, zoals in de medisch-sociale of in de sportieve sector. Een precieze definitie is uiteraard onmogelijk; overleg tussen de initiatiefnemers en de overheid zal in concreto uitsluitel geven.

Het principe dat de zetel van het samenwerkingsverband gevestigd is in een gebouw dat toebehoort aan een openbare rechtspersoon wordt in dit artikel bevestigd.

Artikel 11 (art. 11)

De rechtsvorm van het samenwerkingsverband wordt niet meer bepaald door de vennootschappenwet. Er is gestreefd naar een zo volledig mogelijke regeling sui generis voor al wat de intergemeentelijke samenwerking betreft.

De verwijzing naar de vennootschappenwet is niet-temin noodzakelijk omdat een aantal bepalingen toepasselijk blijven, bv. op het vlak van de vereffening. Terzake is de keuze gevallen op de coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid omdat deze rechtsvorm het best overeenstemt met de structuur van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Artikel 12 (art. 12)

Op verzoek van de Raad van State en van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur wordt in dit artikel getracht van de beheersoverdracht een definitie te geven die tegemoetkomt aan de juridische bezwaren tegen de bevoegdheidsoverdracht.

De term bevoegdheidsoverdracht zou namelijk kunnen doen vermoeden dat de gemeenten hun bevoegdheid m.b.t. de doelstellingen van de vereniging zouden moeten afstaan, wat wettelijk niet kan. Het gaat wel degelijk om de uitvoeringsbevoegdheid die toevertrouwd wordt.

Afhankelijk van de mate van beheersoverdracht zijn er drie vormen van een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid:

- Projectvereniging, zonder beheersoverdracht :

Voor kleinschalige projecten die een beperkt aantal gemeenten aanbelangen en waarvan de verwezenlijking eventueel ook een korte tijdspanne vergt.

- Dienstverlenende vereniging, zonder beheersoverdracht met een ondersteunende opdracht.

Een niet onbelangrijke sector van de intergemeentelijke samenwerking wordt gekenmerkt door een dienstverlenende activiteit ten behoeve van de eigen deelnemers, die terzake hun bevoegdheid niet hebben afgestaan maar, naar vrije keuze, beroep doen op hun vereniging. Het gaat met name om de verenigingen voor streekontwikkeling met meervoudige doelstellingen die aan hun leden een dienstenpakket aanbieden op de meest diverse terreinen zonder dat hier een beheersafstand tegenover staat. Voor bepaalde activiteiten lijkt dit trouwens moeilijk te verwezenlijken.

De betrokken verenigingen hebben onweerlegbaar in belangrijke mate bijgedragen tot de economische ontwikkeling van Vlaanderen. Zij zijn een nuttig instrument gebleken met een structuur die niet zonder meer mag afgeschreven worden, maar die wel bijgestuurd kan worden. Daartoe is een poging ondernomen door een bijkomende gradatie aan te brengen in de inbreng van de rechten die nodig zijn om de statutaire doelstellingen te verwezenlijken.

Er wordt geopteerd voor een combinatie van enerzijds volkomen vrijheid van de deelnemende gemeenten, anderzijds vrijwaring van de mogelijkheid tot eigen gemeentelijk beheer, met exclusieve dienstverlening door de vereniging ten behoeve van de gemeenten die uit dat eigen beheer willen treden. Het komt er op neer dat, in het laatste geval, de gemeente zich uitsluitend tot haar vereniging kan wenden, maar dat zij daartoe niet verplicht is, als zij een opdracht verder in eigen beheer wil verwezenlijken. In die structuur zou een opdracht aan de eigen vereniging ook buiten het toepassingsveld van de wetgeving op de overheidsopdrachten en van de BTW-regeling vallen. Dat is vanzelfsprekend niet het geval wanneer de gemeente zich het recht voorbehoudt ook op derden beroep te doen.

- De opdrachthoudende vereniging met beheersoverdracht vanwege de deelnemende gemeenten.

Artikel 13 (art. 13)

Zoals gevraagd door de Hoge Raad voor Binnenvlands Bestuur worden de bepalingen die van toepassing zijn op de projectverenigingen samengevoegd in een afzonderlijke afdeling (artikelen 13 tot en met 24).

Projectverenigingen zijn per definitie samenwerkingsverbanden voor kleinschalige projecten. Voorbeelden zouden kunnen zijn de oprichting van een basisinfrastructuur die een beperkt aantal gemeenten aanbelangt, eventueel de latere exploitatie hiervan, of nog een dienstverlening zoals in een interlokale vereniging maar waarvoor de initiatiefnemende gemeenten de oprichting van een afzonderlijke rechtspersoon verantwoord achten.

Een logisch gevolg van de kleinschaligheid is de soepele werking. De projectverenigingen beantwoorden aan dit principe, zoals blijkt uit de volgende artikelen en het ontbreken van sommige regels die wel gelden voor de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen.

De duurtijd van een projectvereniging wordt beperkt tot maximum 6 jaar, maar zij is verlengbaar. Zo krijgt iedere opeenvolgende legislatuur de kans de samenwerking te evalueren, eventueel te beëindigen. De opmerking van de Raad van State is in de tekst verwerkt.

De klassieke sperperiode geldt voor de oprichting van een projectvereniging.

Artikel 14 (-)

De oprichting van de projectvereniging, waarvoor geen notariële tussenkomst vereist is, is niet aan goedkeuring van de hogere overheid onderworpen. Er is enkel een informatieplicht.

Artikel 15 (-)

De redactie van dit artikel is conform de opmerking van de Raad van State bij het oorspronkelijk artikel 14.

Artikel 16 (art. 14)

De organisatie van een projectvereniging wordt eenvoudig gehouden : enkel een raad van bestuur, waarin alle gemeenten wel rechtstreeks vertegenwoordigd zijn, en die voor de uitvoering zorgt van de opdracht die de gemeenten de vereniging toevertrouwen.

De financiële controle berust bij een accountant en de gemeenten zelf keuren de rekeningen goed.

Artikel 17 (-)

De bestuurders van een projectvereniging zijn onderworpen aan dezelfde onverenigbaarheden die gelden voor hun collega's in de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen.

Artikel 18 (-)

De principes van de openbaarheid van bestuur vinden uiteraard toepassing op de projectvereniging.

Artikel 19 (-)

De vervanging van de bestuurders die rechtstreeks aangeduid worden door de gemeenteraad moet zo snel mogelijk gebeuren na de verkiezing van de nieuwe gemeenteraden. Op die manier is ook de continuïteit in het bestuur gewaarborgd.

Artikel 20 (-)

De meerderheid van de gemeenten, zowel qua aanwezigheid op de vergaderingen, als qua stemrecht is hier decretaal vastgelegd.

Artikel 21 (-)

De vergoeding van de bestuurders is gelijk aan die van de gemeenteraadsleden.

Artikel 22 (-)

Een gelijkaardige bepaling als voor de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen geldt voor de projectverenigingen op het vlak van de eventuele inbrengen. Er is rekening gehouden met de opmerking van de Raad van State bij het oorspronkelijke artikel 52.

Artikel 23 (-)

De verwijzing naar de richtlijnen van de overheid inzake boekhouding is gepreciseerd conform de opmerking van de Raad van State bij het oorspronkelijke artikel 53.

De goedkeuring van de jaarrekeningen wordt statutair geregeld.

Artikel 24 (-)

Ook de projectverenigingen kunnen, mits machtiging door de Vlaamse regering, tot onteigening overgaan.

Artikel 25 (art. 15)

In een preliminaire fase, voorafgaand aan de oprichting van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging, wordt door de belangstellende gemeenten een overlegorgaan opgericht dat de nodige handelingen kan verrichten om de vereniging in goede voorwaarden te laten starten.

Het overlegorgaan is een duidelijkere structuur dan het actuele preconstitutioneel orgaan uit artikel 12 van het decreet van 1 juli 1987. Zijn opdracht is veelomvattender dan de opmaak van een nota over het ambtsgebied. Het zal onder meer de keuze maken over de definitieve samenwerkingsvorm.

Uitsluitend de gemeenten zetelen in het overlegorgaan, maar afhankelijk van de doelstelling kunnen ook de OCMW's aan het overleg deelnemen. Niet de provincies zoals gevraagd door de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur omdat zij ook niet in nieuwe verenigingen kunnen deelnemen.

Artikel 26 (art. 16)

Het overlegorgaan moet zijn studieopdracht waar maken in een tijdspanne van ten hoogste één jaar, opdat een niet te grote discrepantie zou ontstaan tussen het tijdstip van het voornemen van de gemeenten om een vereniging op te richten en dat van de oprichting zelf.

Het overlegorgaan blijft wel in functie tot op het ogenblik van de eigenlijke oprichting als die er komt (artikel 30). Ook een verkiezingsjaar heeft invloed op het overlegorgaan (artikel 31) maar het kan zelf opgericht worden in de loop van deze zgn. sperperiode (jaar waarin de gemeenteraadsverkiezingen worden georganiseerd).

Het overlegorgaan maakt onder meer een bestuursplan en een ondernemingsplan op waarvan de concrete inhoud en omvang in functie staan van het belang van de vooropgestelde activiteit en structuur van de vereniging.

In elk geval zal het bestuursplan, naast de bepaling van de maatschappelijke opdrachten en de daaraan verbonden wijze van dienstverlening, de algemene voorwaarden bepalen van wat op organisatorisch en bestuurlijk vlak het doen en laten van de vereniging betreft.

Het ondernemingsplan zal uitvoerig melding maken van de financieel-economische organisatie van de onderneming, alsmede van de in dit verband op te stellen operationele plans waarin het eigenlijke ondernemingsplan wordt opgedeeld per beoogde bedrijvigheid rekening houdend met de bedrijfsopdracht.

Artikel 27 (art.17)

Normalerwijze monden de werkzaamheden van het overlegorgaan uit in de oprichting van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging. Nochtans bestaat er in hoofde van de deelnemende gemeenten geen verplichting om deze stap te zetten. Zij kunnen de resultaten van de studie aan nemen, afwijzen of er wijzigingen aan voorstellen.

In een tweede fase kan het overlegorgaan op deze voorstellen ingaan, maar daarover moet wel eensgezindheid bestaan tussen de overblijvers. Pas daarna beslissen de gemeenten definitief.

De overbodige vaststelling dat op de gemeenteraadsbeslissingen het decreet van 28 april 1993 van

toepassing is, werd op verzoek van de Raad van State geschrapt

De mededeling aan de toezichthoudende overheid is bedoeld om deze laatste vooraf in te lichten over de samenwerkingsprojecten van de gemeenten, zodat het toezicht daarna, op de oprichting zelf, vlot en met reeds bestaande kennis van zaken kan verlopen.

Artikel 28 (art. 18)

Om geen hiaat te laten bestaan tussen de definitieve goedkeuring door de gemeenten van de voorstellen van het overlegorgaan en de eigenlijke oprichting, grijpt deze laatste plaats binnen de drie maanden na de laatste gemeenteraadsbeslissing.

Artikel 29 (art.18)

De vraag van de Raad van State m.b.t. de mogelijke deelneming van projectverenigingen moet positief beantwoord worden. Ongeacht de engere doelstelling kan een projectvereniging er bijvoorbeeld baat bij vinden beroep te doen op steun van een dienstverlenende vereniging.

Met de opmerking van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur m.b.t. het mogelijk lidmaatschap van andere maatschappelijke rechtspersonen is rekening gehouden in de tekst.

Artikel 30 (art. 19)

De authenticiteit wordt aan de oprichtingsakte verleend door de ondertekening door de burgemeesters en secretarissen van de deelnemende gemeenten. Er is geen notarieel optreden vereist, tenzij op grond van een wettelijke verplichting bij onroerende inbreng.

De oprichtingsakte, waarvan de statuten deel uitmaken, wordt goedgekeurd door de Vlaamse regering binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst door de toezichthoudende overheid (dus niet door de regering, zie artikel 2). Het verstrijken van de termijn staat gelijk met een goedkeuring. De huidige termijn van negentig dagen wordt verkort omdat de overheid, zoals reeds aangestipt, vooraf geïnformeerd is.

Er wordt gestreefd naar een zo ruim mogelijke informatie ten behoeve van de burger door een neerlegging van de oprichtingsakte – en dus ook de statuten – in alle betrokken gemeentehuizen.

Artikel 31 (art. 20)

Om te vermijden dat gemeenteraden nog belangrijke beslissingen in extremis nemen, die hun opvolgers binden, wordt de oprichting van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging verboden in de loop van het jaar der gemeenteraadsverkiezingen. Ook de daaropvolgende zes maanden gelden als een overgangperiode, omdat het nieuwe bestuur de kans moet krijgen het dossier behoorlijk te bestuderen. Deze democratische maatregel is niet zonder belang omdat een gemeente, ook al maakt zij deel uit van het overlegorgaan, niet verplicht is ook in de vereniging te stappen.

Artikel 32 (art. 22)

Bij de toetreding van gemeenten na de oprichting speelt de verplichting van een vergelijkend onderzoek slechts in de mate de meerwaarde aantoonbaar is. Voorbeelden zijn een keuze tussen verschillende verenigingen, werken in eigen beheer, uitbesteding aan een privaatrechtelijke rechtspersoon. Men kan een gemeentebestuur evenwel niet opleggen een onderzoek uit te voeren dat gespeend is van iedere realiteitszin. De toezichhoudende overheid moet waken over de concrete invulling van deze opdracht.

De Raad van State maakt een opmerking over het gedeeltelijke lidmaatschap van gemeenten. Het is geenszins de bedoeling deze beperking te propageren, maar in de realiteit komt ze voor, zowel geografisch ingevolge de fusies van gemeenten, als functioneel bij meervoudige doelstellingen. De Vlaamse regering oordeelt dat deze realiteit in de tekst moet erkend worden.

Artikel 33 (art. 23)

Dezelfde sperperiode als voor de oprichting (artikel 31) geldt voor een toetreding.

Het principe van de niet-terugwerkende kracht moet beletten dat ongeoorloofde voordelen zouden worden toegekend aan nieuwe deelnemers.

Artikel 34 (art. 24)

Een duurtijd van maximum achttien jaar is zoals reeds aangestipt een aanvaardbare periode. Er moet sneller een definitieve evaluatie van beheer en werking mogelijk zijn dan nu kan bij de huidige maximum termijn van dertig jaar. Overigens is ook reeds in de wet van 22 december 1986 de uittredingsmogelijkheid ingebouwd na vijftien jaar, zodat achttien jaar zeker als een redelijke bestaansduur mag beschouwd worden.

De verkorting van de termijn wordt gecompenseerd door een verbod tot uittreding tijdens de bestaansduur. Gemeenten die zich verenigen om een bepaalde doelstelling gezamenlijk te verwezenlijken, hebben een concept voor ogen dat in het gedrag kan komen wanneer een of meer onder hen halverwege de tocht afhaken. Achttien jaar is trouwens geen onoverkomelijke termijn.

Artikel 35 (art. 25)

Meerdere verlengingen zijn mogelijk, maar het kan niet aan de algemene vergadering alleen worden overgelaten hieromtrent te beslissen. Een verbintenis van die aard hoort, voor wat de gemeentelijke deelnemers betreft, tot de bevoegdheid van de gemeenteraden.

Het is daarenboven evident dat elke verlengingsbeslissing vooraf wordt gegaan door een evaluatie van de voorbije periode en een verantwoording bevat van de keuze die gemaakt wordt.

Het ook door de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur gewenste parallelisme tussen oprichtingsprocedure en verlengingsprocedure betekent dat het vergelijkend onderzoek, indien mogelijk, een noodzakelijk document is, zoals de motiveringsnota van het overlegorgaan, maar dat ook een motiveringsdocument moet voorhanden zijn waaruit blijkt dat de verlenging zinvol is.

Ook deelnemers die niet aan de verlenging deelnemen, treffen daartoe een beslissing. Deelnemers die nalaten enige beslissing te nemen, hetzij positief, hetzij negatief, worden geacht in te stemmen.

met de verlenging omwille van de continuïteit van de openbare dienst.

De niet-deelneming aan de verlenging ontslaat de betrokkenen er niet van hun nog lopende verbintenissen na te komen, bv. inzake waarborgverlening voor investeringen. Anderzijds maken zij gebruik van een onbetwist recht en kan hen niet opgelegd worden de eventuele schade te vergoeden die hun beslissing zou meebrengen. Een voorbeeld hiervan is de verminderde omzet van de vereniging.

Artikel 36 (art. 26)

Ook voor de verlenging geldt een sperperiode gedurende het jaar van de gemeenteraadsverkiezingen, om dezelfde reden als voor de oprichting. De oorspronkelijke duurtijd wordt op overeenkomstige wijze verlengd.

Artikel 37 (art. 27)

In geval van ontbinding van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging, gebeurt de vereffening grotendeels volgens de vennootschapsrechtelijke procedure.

De door de Raad van State voorgestelde tekstverbetering is aangebracht.

Naar analogie met de huidige regeling is er een verplichte overname van het personeel en een voorkeurrecht voor overname van de installaties. Er wordt in dit verband zo veel mogelijke ruimte voor overeenkomsten gelaten aan de betrokken partijen.

Artikel 38 (art. 28)

De minimale vermeldingen in de statuten van de vereniging omvatten de hoofdbestanddelen van de samenwerkingsovereenkomst.

Qua doelstellingen is niet alleen een duidelijke omschrijving vereist, maar kan er ook geen sprake zijn van een verwoording die hetzij de bedoelde activiteit uitbreidt naar alle mogelijke, ook nog ongeken- de, toepassingen, hetzij een reeks activiteiten zodanig bundelt dat een quasi-onbeperkt optreden op het maatschappelijk veld mogelijk wordt. In die zin

behoren de intercommunales met een zgn. algemeenheid van doelstellingen tot het verleden.

Met de opmerking van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur over de externe informatiedoorstroming is rekening gehouden.

Artikel 39 (art. 29)

De wijzigingen in de statuten behoeven voor goedkeuring een bijzondere meerderheid in de algemene vergadering, én worden in alle gevallen aan de deelnemende gemeenten voorgelegd met het oog op een raadsbeslissing. Er wordt dus geen onderscheid meer gemaakt naargelang van de aard der statutenwijzigingen. Iedere gemeente moet steeds de kans krijgen te oordelen over elke wijziging die in de door haar aangegane samenwerkingsovereenkomst wordt aangebracht. Blijft een gemeente evenwel in gebreke, dan kan daardoor de werking van de vereniging niet worden lamgelegd en wordt zij geacht zich te onthouden. Uiteraard blijft de voorwaarde van een gewone meerderheid van het aantal deelnemende gemeenten steeds vereist.

Artikel 40 (art. 30)

Aan de goedkeuring van de statutenwijzigingen door de Vlaamse regering wordt niets gewijzigd in vergelijking met de huidige regeling, enkel de procedure wordt verfijnd.

Artikel 41 (art. 31)

Opnieuw wordt gestreefd naar een zo ruim mogelijke externe informatie van de aangebrachte statutenwijzigingen ten behoeve van de burger.

Artikel 42 (art. 32)

Zoals voor de oprichting geldt voor de statutenwijzigingen in principe een periode van terughoudendheid in de loop van een verkiezingsjaar. Er kan niet geduld worden dat uittreedende gemeenteraden nog in extremis belangrijke wijzigingen zouden doorvoeren.

Bovendien wordt de terugwerkende kracht beperkt. Het kan niet dat krachtens statutenwijzigin-

gen voordelen zouden worden toegekend die het stemgedrag van de deelnemers met betrekking tot andere aangelegenheden, zoals de jaarrekeningen, zouden beïnvloeden.

Artikel 43 (art. 33)

In de dienstverlenende en de opdrachthoudende verenigingen is er tenminste een algemene vergadering en een raad van bestuur. Niets belet deze verenigingen nog andere organen te voorzien, evenwel binnen de beperkingen die de artikelen 54 en 55 vooropstellen.

Artikel 44 (art. 54)

De samenstelling van de algemene vergadering blijft voor de deelnemende gemeenten zoals nu beperkt tot gemeenteraadsleden, maar de aanwijzing geldt slechts voor één algemene vergadering. Op die wijze wordt telkens de aandacht van de gemeenteraad gevestigd op een nakende algemene vergadering en staat de mogelijkheid open de agenda te bespreken en het mandaat van de vertegenwoordiger vast te leggen.

Jaarlijks moeten ook minstens twee algemene vergaderingen worden belegd : één voor de controle op de activiteiten van het voorbije boekjaar, één voor het vastleggen van de activiteiten het komende boekjaar en de goedkeuring van de begroting. Met deze verplichting wordt tegemoetgekomen aan een opmerking van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Uiteraard belet niets nog andere algemene vergaderingen te houden.

Ten slotte geldt als een belangrijke democratische verworvenheid, de openbaarheid van de zittingen van de algemene vergadering.

Artikel 45 (art. 34)

Omwille van hun nauwe band met de gemeenten worden de autonome gemeentebedrijven op voet van gelijkheid behandeld met betrekking tot een aantal aspecten van vertegenwoordiging en stemming. Meer bepaald gaat het om de hoedanigheid van gemeenteraadslid in hoofde van zijn vertegenwoordigers, om de toepassing van artikel 53, om de gelijkschakeling bij de berekening van quorum en

meerderheden bij stemming en om de eventuele toewijzing van het voorzitterschap.

Artikel 46 (art. 35)

De algemene vergadering duidt de bestuurders aan die, wat de door de gemeenten voorgedragen kandidaten betreft, zoals nu deel moeten uitmaken van de gemeenteraden.

Nochtans beschikken de gemeenten over de mogelijkheid om ook andere afgevaardigden voor te dragen, indien hun raden daartoe beslissen met een twee derde meerderheid. Op die manier kan, vooral in verenigingen met specifieke technische doelstellingen, waarvoor niet noodzakelijk specialisten zetelen in de gemeenteraden, de gemeente toch iemand voordragen die wel de nodige deskundigheid heeft. Dit kan enkel de belangen van alle deelnemende gemeenten dienen.

Er wordt ook een beperking gesteld aan het cumuleren van uitvoerende mandaten in dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen. Het gaat om de mandaten van bestuurders en lid van het of de directiecomités

Een overgangsperiode in geval van niet-aanduiding van een gemeentelijke bestuurder door de algemene vergadering is nodig om de betrokken gemeente toch te betrekken bij de werking van de intercommunale.

Artikel 47 (art. 36)

Principieel wordt de vereniging de vrijheid gelaten autonoom de samenstelling van haar raad van bestuur statutair te regelen. Er wordt van uitgegaan dat enerzijds een zo groot mogelijke betrokkenheid van alle aangesloten gemeenten, anderzijds een redelijke begrenzing van het aantal mandaten, maatgevend zullen zijn bij de beslissingen dienaangaande.

Alleszins blijft het aantal bestuurders door de niet-gemeentelijke deelnemers voor te dragen beperkt tot één vierde van de gemeentelijke.

Een sterke voorkeur gaat uit naar een gemeentelijke vertegenwoordiging door de leden van het college van burgemeester en schepenen. De rechtstreekse betrokkenheid van de gemeentebesturen wordt hierdoor beklemtoond.

Ook het recht om de gemeentelijke bestuurders te laten bijstaan door deskundigen wordt de gemeenten aangeboden. Dezelfde bekommernis om hen voldoende te wapenen in de vaak heel technische discussies in de raad van bestuur ligt hieraan ten grondslag. Voor de eenvoud van de procedure gebeurt de voordracht door de zetelgemeente, maar uiteraard plegen alle gemeenten vooraf overleg over de eventuele invulling van de mandaten.

Artikel 48 (art. 37)

In hoofde van de bestuurders worden onverenigbaarheden ingebouwd, die beantwoorden aan de denkbeelden van een nieuwe politieke cultuur of die mogelijke belangenvermenging een halt moeten toeroepen. Zij gelden ook ten aanzien van de vertegenwoordigers op de algemene vergadering (artikel 59).

De redactie van dit artikel is aangepast aan de opmerkingen van de Raad van State. Ook met de opmerking van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur met betrekking tot de provincieraadsleden en de leden van de Bestendige Deputatie is rekening gehouden zolang de provincies nog deelnemen in verenigingen (cfr. artikel 80).

Artikel 49 (art. 38)

De raad van bestuur krijgt de residuaire bevoegdheid op het vlak van beheer en bestuur.

Artikel 50 (-)

De aansprakelijkheid van de bestuurders is verwoord conform de voorstellen van de Raad van State.

Artikel 51 (art. 39)

In dit artikel worden de klassieke onverenigbaarheden opgenomen die gelden voor de bestuurders.

Artikel 52 (art. 40)

Met het oog op een zo ruim mogelijk inzicht van

de gemeenten in het beleid van de vereniging waarbij zij aangesloten zijn, kunnen alle gemeenteraadsleden de notulen van de raad van bestuur raadplegen.

Artikel 53 (art. 41)

Om te vermijden dat, zoals nu vaak het geval is, de gemeenteraadsleden van de deelnemende gemeenten onvoldoende op de hoogte gehouden worden van het reilen en zeilen van de vereniging, wordt een informatieplicht ingevoerd in hoofde van de bestuurders. Zij moeten, minstens éénmaal per jaar, verslag uitbrengen in gemeenteraad over de wijze waarop zij hun mandaat vervullen en, in het algemeen, over het beleid van de vereniging.

De hoop is reëel dat het vaak voorkomende verwijt van gebrek aan democratisch gehalte van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ontkracht wordt door een nauwere band met de gemeenten tot stand te brengen. De voorwaarde is wel dat de gemeenten zelf de aangeboden kans grijpen om hun betrokkenheid bij de werking van de vereniging te verdiepen en hun inspraak via de algemene vergadering te gronden op een gedegen inzicht in de noden en wensen van het beleid.

Artikel 54 (art. 42)

Zoals voor de raad van bestuur geldt ook voor het orgaan van dagelijks bestuur de bekommernis om de omvang binnen de perken te houden. Het aantal leden mag nooit meer bedragen dan één derde van dat van de raad van bestuur.

Het leidinggevend personeel van de vereniging kan zetelen in het directiecomité met raadgevende stem.

Artikel 55 (art. 43)

De oprichting van adviescomités is mogelijk op grond van een aantal criteria die de gemeenten, die immers niet noodzakelijk in de raad van bestuur vertegenwoordigd zijn, nauwer bij de werking van de vereniging betrekken.

Ingaand op een suggestie van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur bepaalt dit artikel dat waarnemers kunnen worden toegelaten in de adviesco-

mités namens niet aangesloten derden. Voorbeelden zijn verbruikersverenigingen en milieuverenigingen. De algemene vergadering beslist hierover.

Artikel 56 (art. 44)

Zoals ook nu reeds komt het voorzitterschap van alle organen steeds toe aan een gemeentelijke vertegenwoordiger.

Artikel 57 (art. 45)

De vervanging van de mandaten na de gemeenteraadsverkiezingen geschiedt binnen de eerste drie maanden van het daaropvolgende jaar. Zo wordt vermeden dat nog tot het midden van het jaar vertegenwoordigers zetelen die eventueel geen gemeentelijk mandaat meer hebben. Uiteraard blijven deze bestuurders wel aansprakelijk voor het beheer gedurende het voorbije jaar en kunnen zij alsnog ter verantwoording geroepen worden op de jaarvergadering.

Artikel 58 (art. 46)

Zowel de aanwezigheids- als stemmingsquota worden telkens berekend globaal én in de groep van de deelnemende gemeenten. Dat geldt zowel voor de gewone als voor de bijzondere meerderheden.

Artikel 59 (art. 47)

Het stemmen met volmacht vanwege een collega kan niet in de algemene vergadering, wel in de andere organen, zij het zoals nu in beperkte mate. De onverenigbaarheid tussen de mandaten van bestuurder en van vertegenwoordiger op de algemene vergadering wordt eindelijk decretaal vastgelegd.

Artikel 60 (art. 48)

Het bestaande principe van de vaststelling door de Vlaamse regering van het bedrag der presentiegelden blijft gehandhaafd.

Een vorm van openbaarmaking wordt ingevoerd, zodat ook hier de deelnemende gemeenten een duidelijk overzicht hebben van de beheerskosten.

Artikel 61 (art. 49)

Het rekeningennazicht wordt uitsluitend toevertrouwd aan revisoren. Deze regeling vereenvoudigt de structuur, en schaadt de doelmatigheid niet. Gemeenten kunnen vaak moeilijk in hun midden kandidaat-commissarissen vinden die over een grondige kennis van zaken beschikken met betrekking tot de controletaak die hen is opgedragen. Om die reden is ook reeds in de wet van 22 december 1986 de verplichte aanstelling van een revisor opgenomen. Nu wordt nog een stap verder gegaan en krijgt de revisor de volledige en exclusieve controleopdracht.

De vrije keuze van de revisor komt toe aan de algemene vergadering.

Zoals reeds aangestipt bij artikel 16 wordt in de projectverenigingen deze controletaak toevertrouwd aan een accountant. In de samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid regelt de overeenkomst de financiële controle die door de gemeenten zelf wordt waargenomen.

Artikel 62 (art. 50)

De klassieke voorrechten worden aan de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen toegekend, waaronder het recht tot onteigeningen over te gaan.

De tekst van dit artikel is aangepast conform de opmerking van de Raad van State.

Artikel 63 (art. 51 en 52)

De vorming van een maatschappelijk kapitaal hoeft niet, maar in bevestigend geval is een onmiddellijke volstorting in specien van het vast gedeelte vereist.

Het variabel gedeelte kan dan zowel inbrengen in specien als in natura omvatten.

Er is geen indexering van het kapitaal dat vertegenwoordigd is door aandelen.

Immateriële inbrengen worden niet door kapitaals-aandelen maar door winstbewijzen vertegenwoordigd. Het kan dus gaan over de inbreng van gebruiksrechten of exploitatierechten die niet economisch waardeerbaar zijn volgens de criteria van de vennootschappenwetgeving. Zoals de Raad van State opmerkt dient ook bepaald te worden hoe een inbreng in natura gewaardeerd wordt. De tekst houdt rekening met deze opmerking.

Artikel 64 (art. 53)

Aan de huidige toepassing van de wetgeving op de boekhouding van de ondernemingen wordt niets gewijzigd.

Net als in artikel 23 m.b.t. de projectverenigingen is de verwijzing naar de richtlijnen van de overheid gepreciseerd.

Artikel 65 (art. 53)

De klassieke procedure voor vaststelling van de jaarrekeningen blijft behouden.

Artikel 66 (art. 54)

Een procedure wordt voorzien wanneer de jaarrekeningen niet zouden vastgesteld worden door de jaarvergadering, met als uiterste mogelijkheid het optreden van de Commissaris van de Vlaamse regering, daartoe speciaal gemandateerd.

Artikel 67 (art. 55)

Zoals ook nu het geval is worden de jaarrekeningen neergelegd bij de Nationale Bank, met vermelding van de lopende goedkeuringsprocedure, overeenkomstig het voorstel van de Raad van State.

Artikel 68 (art. 56)

De procedure toe te passen in geval van een verlies dat het kapitaal aantast blijft praktisch ongewijzigd behouden in vergelijking met de huidige regeling.

Artikel 69 (art. 57)

Uitsluitend de raad van bestuur is bevoegd voor de vaststelling van de principes van het personeelsbeleid. Er wordt verwacht dat, conform de bepalingen

van de wet van 19 december 1974 en de uitvoeringsbesluiten daarbij, een administratief en geldelijk statuut voor de vastbenoemde en een arbeidsreglement voor de contractuele personeelsleden opgesteld wordt : al te vaak ontbreekt dit momenteel in de bestaande intercommunales, wat leidt tot rechtsonzekerheid bij de personeelsleden.

In dat statuut moeten de beginselen van behoorlijk bestuur worden gevrijwaard, zoals dat geldt voor alle overheden. Bij wijze van voorbeeld kan hier herinnerd worden aan :

- de waarborg van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor het personeel ;
- de aanwerving en bevordering door middel van objectieve selectieproeven ;
- het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit ;
- een evaluatiesysteem met recht op hoger beroep ;
- een recht op vorming ;
- een tuchtprocedure.

Op het personeelsstatuut wordt geen bijzonder toezicht uitgeoefend, maar de beslissing waarbij het wordt vastgesteld, is onderworpen aan het algemeen toezicht.

De raad van bestuur kan de uitvoering van het individuele personeelsbeleid delegeren aan de organen dat hij daartoe het meest geschikt acht. Het gaat hier om de concrete toepassing van de principes die in het administratief en geldelijk statuut zijn vastgelegd. Het gebrek aan evenwicht tussen personeelsbeleid en personeelsmanagement waar de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur op wijst, is op die wijze rechtgezet.

Artikel 70 (art. 58)

In de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen wordt een evaluatiesysteem met betrekking tot de werking ingevoerd : om de zes jaar kan door de aantredende nieuwe gemeenteraden geoordeeld worden of het voortzetten van de samenwerking nog zin heeft.

In bevestigend geval wordt de nieuwe periode van zes jaar aangevat op grond van een aangepast ondernemingsplan. In ontkennend geval kan de samenwerking beëindigd worden. De procedure van artikel 37 wordt dan toegepast.

Artikel 71 (art. 59)

Alle beslissingen van alle organen van de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen zijn, zoals nu reeds, onderworpen aan het algemeen toezicht van de Vlaamse regering.

De krachtens het decreet van 1 juli 1987 aangestelde Gewestcommissaris wordt vervangen door een Commissaris van de Vlaamse regering, met nagevoeg identieke bevoegdheden.

Artikel 72 (art. 60)

De regeringscommissaris beschikt over het schorsingsrecht. De termijn hiervoor blijft dezelfde als deze die nu voorzien is, maar naar analogie met wat bepaald is in het toezichtsdecreet op de gemeenten, is de stuiting van de termijn mogelijk. Al te vaak moet immers bijkomende informatie worden ingewonnen om te oordelen of een schorsing gerechtvaardigd is. Indien getalmd wordt met het doorspelen van deze informatie is de termijn verstreken vooraleer de – mogelijk terechte – schorsing kon uitgesproken worden.

Artikel 73 (art. 61)

Een nieuwe termijn wordt ingebouwd om de vereniging de kans te geven haar standpunt te bepalen ten opzichte van een geschorste beslissing. Dat kunnen zowel een intrekking als een handhaving zijn. Verstrijkt deze termijn zonder reactie van de vereniging, dan vervalt de geschorste beslissing.

Artikel 74 (art. 62)

Het vernietigingsrecht blijft voorbehouden aan de Vlaamse regering. De termijnen zoals die nu gelden blijven behouden, maar opnieuw is stuiting mogelijk.

Artikel 75 (art. 63)

In plaats van een bijzondere commissaris aan te stellen, kan de Vlaamse regering in de omstandigheden die ook nu reeds in het decreet van 1 juli 1987 zijn omschreven, het mandaat van de Commissaris aanpassen om, in de plaats van de eigen organen van de vereniging, de beslissingen te nemen die vereist zijn om aangetoonde tekortkomingen recht te zetten.

Artikel 76 (art. 64)

Gelet op de federale bevoegdheid wordt niet getornd aan artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de fiscaliteit. Krachtens de overgangsbepalingen blijft dit artikel gehandhaafd. Nochtans is de Vlaamse regering van oordeel dat zij voor de materies waar zijzelf voor bevoegd is, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden aan een eigen fiscaliteit kan onderwerpen. In het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting is wat dit aspect betreft, uitvoerig ingegaan op de vaststellingen van de Raad van State.

Artikel 77 (art. 66)

Voor het toezicht op de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zoals die bestaan tussen Vlaamse en Nederlandse gemeenten op grond van de Benelux-overeenkomst, wordt overleg gepleegd tussen de bevoegde overheden. Indien de samenwerking de oprichting behelst van een rechtspersoon, zoals een grensoverschrijdend openbaar lichaam, worden in de statuten de modaliteiten weergegeven met betrekking tot de wijze waarop het toezicht in de verschillende landen concreet wordt uitgeoefend. Deze statuten moeten alleszins door de Vlaamse regering worden goedgekeurd.

Conform het advies van de Raad van State is de regeling van een gedeeltelijk toezicht op de gewestgrensoverschrijdende samenwerkingsverbanden (oorspronkelijk artikel 65) volledig geschrapt.

Artikel 78 (art. 67)

Toetreding van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging tot een rechtspersoon die zelf niet deze rechtsvorm heeft aangenomen is mogelijk. Er worden wel een aantal voorwaarden gesteld qua doelstellingen en inspraak. De vereniging zelf moet hierover oordelen en haar beslissing wordt onderworpen aan het algemeen toezicht van de Vlaamse regering die eventuele misbruiken niet zal dulden. Zo kan het niet dat een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging samen met een privaatrechtelijke rechtspersoon een andere rechtspersoon opricht op grond van dit artikel of dat zij toetreedt tot een privaatrechtelijke rechtspersoon met de klaarblijkelijke bedoeling te ontsnappen aan de decretale regeling voor de intergemeentelijke samenwerking.

Ook wanneer de deelneming van rechtspersonen toegestaan wordt door andere wettelijke of decretale bepalingen, blijft de procedure van de laatste drie leden van dit artikel van toepassing.

De in de tekst van het artikel geciteerde onrechtstreekse deelneming betreft de verdere participatie van rechtspersonen waaraan de verenigingen zelf deelnemen, in nog andere rechtspersonen.

Artikel 79 (art. 69 en 71)

De inwerkingtreding van het decreet wordt gespreid :

- onmiddellijke inwerkingtreding voor de nieuwe samenwerkingsverbanden ;
- inwerkingtreding op 1 januari 2003 voor de bestaande intercommunales, die dus twee jaar de tijd krijgen om hun statuten aan te passen en gedurende die periode onderworpen blijven aan de wet van 22 december 1986 en het decreet van 1 juli 1987. Niettemin worden een aantal artikelen van dit decreet, die vooral te maken hebben met de werking, de procedures en de participatiemogelijkheden onmiddellijk van toepassing op de bestaande intercommunales ;
- inwerkingtreding op 1 januari 2003 voor de andere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die geen decretale rechtsgrond hebben en die dus ook over een periode van twee jaar beschikken om hun statuten aan te passen. De bedoeling hiervan is voornamelijk een einde te maken aan de wildgroei van intergemeentelijke vzw's die evenmin de wet van 22 december 1986 als rechtsgrond hebben gekozen.

Artikel 80 (art. 70)

Een overgangperiode wordt ingebouwd om de gevolgen op te vangen van de deelneming van de provincies en de natuurlijke en rechtspersonen in de bestaande intercommunales, die niet meer toegelaten wordt in nieuw op te richten samenwerkingsverbanden.

De provinciale deelneming wordt volledig afgebouwd over een periode van iets minder dan zes jaar.

Wat in geen geval kan, is het toevertrouwen van het voorzitterschap aan de provinciale vertegenwoordigers.

De deelneming van de natuurlijke en rechtspersonen wordt afgebouwd in twee jaar of in achttien jaar, afhankelijk van de draagwijdte van het lidmaatschap. Gaat die gepaard met een exploitatie of een beheersopdracht zoals in de energiesector, dan is een lange periode verantwoord gelet op de financiële implicaties. De concrete regeling wordt toevertrouwd aan de partners in het samenwerkingsverband.

Het gemeentelijk overwicht in de organen en het voorzitterschap blijven onaangetast ; uitoefening van een veto of en schorsingsrecht kan niet meer.

In de mate van het mogelijke is hier ingegaan op suggesties van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur en de opmerkingen van de Raad van State.

Artikel 81 (art. 72)

De klassieke opheffingsbepaling met betrekking tot de bestaande wetgeving, inclusief het artikel 43, § 2, van het afvalstoffendecreet. De op grond van dit artikel opgerichte maatschappijen die aan ieder daadwerkelijk toezicht ontsnappen, vallen onder de toepassing van de tweede paragraaf van art. 79 van dit decreet.

*De minister-president van de Vlaamse regering,
Vlaams minister van Financiën, Begroting,
Buitenlands Beleid en Europese Aangelegenheden,*

Patrick DEWAELE

*De Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport,*

Johan SAUWENS

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

tot regeling van de intergemeentelijke samenwerking in het Vlaamse Gewest.

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaamse Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Met het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang kunnen twee of meer gemeenten samenwerkingsverbanden tot stand brengen met of zonder rechtspersoonlijkheid, met of zonder bevoegdheidsoverdracht.

Artikel 3

Ongeacht de gekozen formule van samenwerking zijn de hierna volgende principes steeds van toepassing :

- a) alle door de gemeenten te nemen beslissingen in het kader van dit decreet behoren tot de bevoegdheid van de gemeenteraad, tenzij anders is bepaald ;
- b) wat gemeenten intergemeentelijk willen behandelen conform dit decreet is concreet bepaald ; dit kan meerdere activiteiten omvatten die, wanneer zij het voorwerp uitmaken van bevoegdheidsoverdracht, een onmiskenbare inhoudelijke samenhang vertonen ;
- c) het werkingsgebied wordt bepaald door het grondgebied van de deelnemende gemeenten ;
- d) het decisief karakter van de intergemeentelijke samenwerking ligt bij de gemeenten, welke ook de samenstelling van het samenwerkingsverband is ;

- e) de duurtijd is beperkt tot maximum achttien jaar, evenwel verlengbaar en onverminderd wat bepaald is in artikel 13, 1, van dit decreet en ingevolge de toepassing van artikel 26 van dit decreet.
- f) onverminderd de mogelijkheid van andere overeenkomsten en toetredingen, kan het samenwerkingsverband aan derden wel de uitvoering toevertrouwen van eigen activiteiten, uitsluitend met toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten, maar behoudt het steeds de beslissingsbevoegdheid.

Artikel 4

Overeenkomstig de terzake geldende conventies en internationale overeenkomsten, kunnen de gemeenten en de door hen krachtens dit decreet gevormde samenwerkingsverbanden deelnemen in rechtspersonen van publiek recht die ingevolge deze deelneming de staatsgrenzen overschrijden, ongeacht het rechtsstelsel waaraan deze rechtspersonen onderworpen zijn, op voorwaarde dat de principes bepaald in artikel 3 van dit decreet, statutair gewaarborgd zijn.

Rechtspersonen onderworpen aan een buitenlands rechtsstelsel kunnen deelnemen in een samenwerkingsverband overeenkomstig dit decreet indien zij daartoe door hun eigen recht gemachtigd zijn, en met inachtneming van artikel 22 van dit decreet.

Voor de oprichting van samenwerkingsverbanden die enkel de grenzen van het Vlaamse Gewest overschrijden is een voorafgaande machtiging van de Vlaamse regering nodig ten opzichte van de Vlaamse gemeenten.

Artikel 5

In de artikelen van dit decreet waar sprake is van de toezichthoudende overheid, verwijst deze term naar de Commissaris van de Vlaamse regering bedoeld in artikel 59 van dit decreet.

Het decreet van 28 april 1993 waar in dit decreet naar verwezen wordt, is het decreet houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten, inclusief de later aangebrachte wijzigingen, aanvullingen en vervangingen.

Voor de berekening van alle termijnen vormt de dag volgend op die van de ontvangst van het document de aanvangsdatum.

HOOFDSTUK II

Samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid

Artikel 6

Twee of meer gemeenten kunnen een samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid vormen om, zonder bevoegdheidsoverdracht, een welbepaald project van gemeentelijke belang te verwezenlijken. Onverminderd andersluidende decretale bepalingen kunnen ook andere rechtspersonen hieraan deelnemen.

Deze samenwerkingsverbanden heten interlokale verenigingen en zij voegen deze term steeds toe aan hun naam.

Artikel 7

Het samenwerkingsverband is gegrond op een overeenkomst met statutaire draagkracht en die bepalingen bevat omtrent de duurtijd en de eventuele verlenging, de opzegmogelijkheid, de eventuele inbreng van de deelnemers en de wijze waarop deze inbreng wordt beheerd, de interne organisatie, de wederzijdse rechten en verplichtingen en de financiële repercussies, de informatieverstrekking aan de deelnemers en de jaarlijkse evaluatie door de gemeenteraden, de opmaak van de rekeningen en de bestemming van het resultaat, de financiële controle, de vereffening.

Artikel 8

De overeenkomst kan bepalen dat één van de deelnemende gemeenten aangesteld wordt als beherende gemeente waar de zetel gevestigd wordt en die de interlokale vereniging vertegenwoordigt. Zij kan eigen personeel inzetten ten behoeve van het samenwerkingsverband en daarvoor vergoed worden door de deelnemers, die ook personeel kunnen ter beschikking stellen overeenkomstig de voorwaarden bepaald in de overeenkomst en onder voorbehoud dat hun rechten geëerbiedigd worden.

Artikel 9

Een beheerscomité dat samengesteld is uit minstens één afgevaardigde van elke deelnemer, voor de gemeenten aangeduid onder de gemeenteraadsleden, overlegt over de wijze waarop de overeenkomst wordt uitgevoerd. Het formuleert waar nodig adviezen ten behoeve van de beherende gemeente en verwerkt de controle op de rekening van de lokale vereniging.

De organisatie van zijn werkzaamheden legt het beheerscomité vast in een huishoudelijk reglement dat gevoegd wordt bij de overeenkomst zonder er deel van uit te maken.

De leden van het beheerscomité ontvangen per bijgewoonde zitting een presentiegeld dat gelijk is aan het hoogste dat uitkeerbaar is in een gemeenteraad van de deelnemende gemeenten.

HOOFDSTUK III

Samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid

AFDELING 1

Principes

Artikel 10

Twee of meer gemeenten kunnen een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid tot stand brengen om, al dan niet met bevoegdheidsoverdracht, doelstellingen te verwezenlijken die behoren tot één of meer inhoudelijk samenhangende gemeentelijke beleidsdomeinen. Onverminderd andersluidende decretale bepalingen kunnen naast gemeenten alleen andere lokale openbare besturen hieraan deelnemen.

Deze samenwerkingsverbanden kunnen de vorm aannemen van projectverenigingen, dienstverlenende verenigingen en opdrachthoudende verenigingen en zij voegen deze term steeds toe aan hun naam. Zij worden in dit decreet aangeduid als intercommunales.

De zetel van de intercommunale is gevestigd op het grondgebied van een deelnemende gemeente in een gebouw dat haarzelf of de betrokken gemeente toebehoort.

Artikel 11

De intercommunale is een publiekrechtelijke rechtspersoon met een rechtsvorm waarvan de kenmerken vastgesteld zijn krachtens de bepalingen van dit decreet.

Ongeacht haar doelstellingen hebben haar verbintenissen geen handelskarakter.

Voor al wat niet uitdrukkelijk geregeld is door dit decreet, zijn op de intercommunale de bepalingen van toepassing van de vennootschappenwet die gelden voor de vennootschapsvorm van de coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid.

Artikel 12

De deelnemende gemeenten bepalen de mate van hun bevoegdheidsoverdracht overeenkomstig de statutaire voorziene mogelijkheden.

1. projectvereniging : een samenwerkingsverband dat tot doel heeft een duidelijk omschreven project te plannen, uit te voeren en op te volgen ;
2. dienstverlenende vereniging : een samenwerkingsverband dat tot doel heeft een duidelijk omschreven ondersteunende dienst te verlenen aan de deelnemende gemeenten, eventueel voor verschillende beleidsdomeinen ;
3. opdrachthoudende vereniging : een samenwerkingsverband waaraan de deelnemende gemeenten één of meer duidelijk omschreven bevoegdheden met betrekking tot één of meer functioneel samenhangende beleidsdomeinen overdragen.

AFDELING 2

Projectvereniging

Artikel 13

De projectvereniging wordt opgericht voor een periode van ten hoogste zes jaar ingevolge daartoe strekkende gemeenteraads-beslissingen die genomen worden binnen een tijdsbestek van twee maanden.

De vereniging kan opeenvolgende keren verlengd worden voor een termijn die niet langer mag zijn dan zes jaar, ingevolge de voor het verstrijken van de termijn door de deelnemende gemeenten genomen beslissingen die eenparig zijn ten gunste van de verlenging. Bij gebrek aan eenparigheid of bij het uitblijven van een of meer beslissingen, wordt de vereniging ontbonden. De statuten bepalen de wijze van vereffening.

Projectverenigingen kunnen niet worden opgericht in de loop van het jaar waarin verkiezingen voor een algehele vernieuwing van de gemeenteraden worden georganiseerd.

De statutenwijzigingen worden eenparig goedgekeurd door alle deelnemende gemeenten volgens de procedure die in de statuten is bepaald.

Artikel 14

De projectvereniging beschikt uitsluitend over een raad van bestuur.

De deelnemers benoemen rechtstreeks de leden van de raad van bestuur. Voor de gemeenten kunnen uitsluitend gemeenteraadsleden dit mandaat vervullen.

De raad van bestuur, waarin alle deelnemende gemeenten vertegenwoordigd zijn, heeft uitsluitend de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen die hun expliciet door de deelnemers zijn opgedragen. De raad van bestuur is wel bevoegd voor het personeelsbeleid, en voor het aanvaarden van nieuwe toetredingen.

De controletaak op de financiële toestand wordt toevertrouwd aan een bedrijfsaccountant benoemd door de raad van bestuur.

De raad van bestuur stelt de jaarrekeningen vast en legt ze, samen met een activiteitenverslag en het verslag van de accountant, voor aan de deelnemers die hun goedkeuring verlenen overeenkomstig de procedure bepaald in de statuten.

De artikelen 37, 39, 40, 44, 45, 46, 48, 51, 52, 53 lid 1, 55 en 58 van dit decreet zijn van toepassing op de projectverenigingen.

AFDELING 3

Dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging

SUBAFDELING 1

Vorbereidende fase

Artikel 15

De gemeenten die de oprichting van een intercommunale overwegen beslissen via hun gemeenteraden vooraf een overlegorgaan op te richten om de samenwerkingsmogelijkheden en –voorwaarden te bestuderen in een of meer welbepaalde beleidsdomeinen. Terzelfder tijd duiden zij een lid van het college van burgemeester en schepenen aan om te zetelen in het overlegorgaan en leggen zij gebeurlijk een begrotingskrediet vast om de voorbereidende fase te financieren.

Uitsluitend gemeenten maken deel uit van het overlegorgaan dat geen rechtspersoonlijkheid bezit en geen verbintenissen kan aangaan ten laste van de op te richten intercommunale. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn kunnen een door hun raad aangeduide waarnemer de vergaderingen van het overlegorgaan laten bijwonen, indien de doelstelling tot hun belangensfeer behoort.

Artikel 16

Het overlegorgaan organiseert autonoom zijn werkzaamheden en kan beroep doen op de medewerking van externen die dan evenwel niet meer voor mogelijke deelneming in de intercommunale in aanmerking komen.

Behoudens wat bepaald is in artikel 20 van dit decreet beschikt het overlegorgaan over een periode van maximum één jaar, ingaand op zijn installatievergadering, om zijn studieopdracht te vervullen.

Indien het resultaat van de studieopdracht positief is ten opzichte van de mogelijke oprichting van een intercommunale, stelt het overlegorgaan aan de deelnemende gemeenten een bundel ter beschikking waarin opgenomen zijn :

- een grondige motiveringsnota ;
- een bestuursplan met een omschrijving van de maatschappelijke opdrachten en de daaraan verbonden wijze van dienstverlening, en van de bestuurlijke organisatie van de intercommunale ;
- een ondernemingsplan voor een periode van zes jaar met een omschrijving van de bedrijfsopdrachten, de financiële structuur en de in te zetten middelen en de controlemogelijkheden op de uitvoering ;
- een ontwerp van statuten.

Deze documenten vormen de basis van de uitwerking van het intercommunale concept.

Artikel 17

De gemeenten zijn niet gebonden door hun deelneming in het overlegorgaan. Zij spreken zich uit over de hun voorgelegde documenten en beslissen ofwel af te zien van deelneming aan de eventuele oprichting van een intercommunale, ofwel akkoord te gaan met het voorstel, ofwel akkoord te gaan met het voorstel op voorwaarde dat wijzigingen worden aangebracht.

De beslissingen van de gemeenten worden voorgelegd aan het overlegorgaan, dat daaromtrent in consensus beslist. De vertegenwoordigers van de afhakende gemeenten nemen niet deel aan deze besluitvorming.

Het definitieve voorstel wordt aan de overblijvende gemeenten voorgelegd en kan door hen enkel goedgekeurd of niet goedgekeurd worden.

De gemeenteraadsbeslissingen houdende de oprichting van een overlegorgaan en betreffende de voorstellen van het overlegorgaan zijn onderworpen aan het algemeen toezicht overeenkomstig de bepalingen van het decreet van 28 april 1993, en worden ter informatie meegedeeld aan de toezichthoudende overheid.

SUBAFDELING 2

Oprichting – toetreding – duur – verlenging – ontbinding

Artikel 18

De gemeenten die krachtens artikel 16 van dit decreet hun instemming hebben betuigd met het definitieve voorstel van het overlegorgaan kunnen, zonder daartoe verplicht te zijn, en uiterlijk binnen de drie maanden volgend op de laatste beslissing tot goedkeuring, rekening houdend met wat bepaald is in artikel 20 van dit decreet, een intercommunale oprichten.

Het oprichtingsdossier omvat alle daartoe strekkende gemeente-raadsbeslissingen, evenals de bijhorende documenten waaronder het bestuursplan en het ondernemingsplan ; het wordt gevoegd bij de oprichtingsakte.

Indien aan de oprichting van de intercommunale wordt deelgenomen door één of meer andere lokale openbare besturen omvat het oprichtingsdossier de beslissing van hun daartoe bevoegd orgaan. Voor een deelnemende intercommunale is dat steeds de algemene vergadering of de raad van bestuur in een projectvereniging.

Artikel 19

De oprichting van de intercommunale geschiedt bij akte verleden voor de burgemeester van de gemeente waar de zetel zal gevestigd worden. Onverminderd de wettelijke bepalingen met betrekking tot de inbreng van onroerende goederen, en het administratief goedkeuringstoezicht, verkrijgt de oprichtingsakte geldigheid op de datum van haar dagtekening door de ondertekening door de vertegenwoordigers van alle aan de oprichting deelnemende gemeenten en andere rechtspersonen. Ingevolge deze oprichting wordt het overlegorgaan ambtshalve ontbonden.

De oprichtingsakte omvat de statuten en alle gebeurlijke bijlagen en wordt binnen een termijn van dertig kalenderdagen na haar dagtekening aan de toezichthoudende overheid voorgelegd. Zij wordt goedgekeurd door de Vlaamse regering binnen een termijn van zestig kalenderdagen na haar ontvangst door de toezichthoudende overheid. Verstrekt deze termijn zonder dat de Vlaamse regering een beslissing genomen heeft en verstuurd aan alle betrokken gemeenteoverheden, dan wordt de goedkeuring geacht te zijn verleend.

De goedgekeurde oprichtingsakte wordt integraal bekendgemaakt in de Bijlagen tot het Belgisch Staatsblad en wordt, samen met het volledige oprichtingsdossier ter inzage van eenieder gelijktijdig neergelegd in de zetel van de intercommunale en bij de toezichthoudende overheid. Afschriften van de oprichtingsakte liggen ter inzage op het secretariaat in de gemeentehuizen van alle deelnemende gemeenten.

Artikel 20

Intercommunales kunnen niet worden opgericht in de loop van het jaar waarin verkiezingen voor een algehele vernieuwing van de gemeenteraden worden georganiseerd. De oprichting vindt in voorkomend geval plaats in de loop van de zes daaropvolgende maanden en het overlegorgaan blijft zolang in functie. Zijn leden verliezen van rechtswege hun mandaat op het ogenblik van de installatie van de nieuwe gemeenteraden, die hun vervangers aanduiden.

Artikel 21

Onder voorbehoud van wat bepaald is in artikel 4 en in artikel 22 van dit decreet, en onverminderd andersluidende decretale bepalingen, kunnen aan een intercommunale uitsluitend deelnemen gemeenten en andere lokale openbare besturen. Hun toetreding na de oprichting wordt aanvaard door de algemene vergadering van de intercommunale, of, in een projectvereniging, door de raad van bestuur, ingevolge opdracht van de deelnemende gemeenten.

De algemene vergadering of, in een projectvereniging, de raad van bestuur, zijn steeds het bevoegd orgaan in een intercommunale om zelf een toetredingsbeslissing te nemen.

Artikel 22

De toetreding van een gemeente tot of de uitbreiding van haar aansluiting bij een intercommunale is afhankelijk van een daartoe strekkende gemeenteraadsbeslissing op basis van een onderzoek, gebeurlijk vergelijkend in de mate er zich verschillende beheersvormen reëel aanbieden.

Artikel 23

De verbodsbepaling van artikel 20 van dit decreet inzake de periode van oprichting van een intercommunale geldt voor iedere toetredingsbeslissing op grond van de twee voorgaande artikelen.

Aan een toetreding of uitbreiding van aansluiting kan geen terugwerkende kracht worden verleend.

Artikel 24

Tijdens de bij de oprichting van een intercommunale vastgestelde duur die, behoudens wat bepaald is in de artikelen 12.1 en 26 van dit decreet, achttien jaar niet mag overschrijden, is geen uittreding mogelijk.

Een deelnemer kan door de algemene vergadering worden uitgesloten op de wijze bepaald in de statuten wegens behoorlijk vastgestelde niet-naleving der verbintenissen ten opzichte van de intercommunale. In de projectvereniging komt deze bevoegdheid toe aan de raad van bestuur, na raadpleging van de andere deelnemende gemeenten.

Artikel 25

Onverminderd wat bepaald is in artikel 12.1 van dit decreet met betrekking tot de projectvereniging, kan na afloop van de statutair bepaalde duur, de intercommunale opeenvolgende keren verlengd worden voor een termijn die niet langer mag zijn dan achttien jaar.

De verlenging wordt beslist door de laatste algemene vergadering die het verstrijken van de duur voorafgaat. Zij moet de gewone meerderheid bekomen van het totale aantal deelnemers en de twee derde meerderheid van het aantal deelnemende gemeenten aan de hand van daartoe strekkende gemeenteraadsbeslissingen die bij het verslag van de algemene vergadering worden gevoegd, en die gebaseerd zijn op een onderzoek, gebeurlijk vergelijkend in de mate er zich verschillende beheersvormen reëel aanbieden.

Uiterlijk negentig kalenderdagen voor de algemene vergadering die beslist over de verlenging wordt de agenda door de raad van bestuur aan alle deelnemers toegezonden.

De deelnemers die niet wensen te verlengen kunnen daartoe niet verplicht worden en houden op deel uit te maken van de intercommunale op het einde van het jaar waarin tot de verlenging door de algemene vergadering is beslist. Vooraf leggen zij hun daartoe strekkende beslissing voor die wordt gevoegd bij het verslag van de algemene vergadering. Zij zijn er toe gehouden de door hen aangegane contractuele verbintenissen na te leven, maar zijn voor het overige geen schadevergoeding verschuldigd. De voorlaatste en laatste leden van artikel 27 van dit decreet zijn op hen van toepassing.

Deelnemers die nalaten over de verlenging te beslissen of hun beslissing mede te delen, worden geacht verder deel uit te maken van de intercommunale.

Artikel 26

Indien de duur van een intercommunale verstrijkt in de loop van het jaar waarin de verkiezingen voor een gehele vernieuwing van de gemeenteraden worden georganiseerd, wordt tot de verlenging pas beslist in het daaropvolgende jaar, zowel door de betrokken gemeenteraden als, behalve voor de projectverenigingen, door de eerste algemene vergadering in de loop van dat jaar. Zolang wordt de oorspronkelijke duurtijd verlengd.

Artikel 27

Met uitzondering van de projectvereniging kan de intercommunale vervroegd ontbonden worden bij beslissing van de algemene vergadering die daartoe akte neemt van de gemeenteraadsbeslissingen van alle deelnemende gemeenten, die zich met een meerderheid van drie vierden moeten uitspreken voor een ontbinding.

Bij ontbinding krachtens het voorgaande lid of door het verstrijken van de statutair bepaalde duur die niet verlengd wordt, duidt de algemene vergadering die de ontbinding vaststelt, de vereffenaars aan op dezelfde wijze als bepaald is voor de bestuurders. Een beperkt college van vereffenaars kan samengesteld worden op dezelfde wijze als een directiecomité. Alle andere organen vervallen op het ogenblik van de ontbinding.

Het voltallige personeel van de intercommunale wordt overgenomen, hetzij door de deelnemers, hetzij gebeurlijk door de overnemers van de activiteit, in verhouding tot de kapitaalinbreng of overeenkomstig de onderling bereikte akkoorden, en zonder dat de personeelsleden door deze overname gebonden zijn.

De gemeenten hebben een recht van voorkeur op overneming van de op hun grondgebied gelegen installaties tegen boekwaarde.

SUBAFDELING 3

Statuten en statutenwijzigingen

Artikel 28

De statuten van de intercommunale vermelden tenminste :

1. de naam en gebeurlijk de afkorting ;
2. de maatschappelijke doelstellingen, die duidelijk en beperkend omschreven zijn ;
3. de maatschappelijke zetel ;
4. de duur en de wijze van verlenging ;
5. de nauwkeurige aanduiding van de deelnemers, hun inbrengen en hun verbintenissen en gebeurlijk het vast kapitaal ;
6. de samenstelling, de vergaderwijze en de bevoegdheden van alle organen van de intercommunale ;
7. de wijze waarop de rekeningen werden opgemaakt en het resultaat verdeeld ;
8. de wijze van toetreding, ontbinding en vereffening ;
9. de wijze van uitsluiting van een deelnemer ;
10. de wijze en periodiciteit van noodzakelijke informatiedoorstroming tussen de organen van de intercommunale onderling en naar de deelnemers toe.

Artikel 29

De wijzigingen in de statuten en in de bijlagen worden artikelsgewijs aangebracht door de algemene vergadering met een meerderheid van drie vierde zowel voor het geheel der geldig uitgebrachte stemmen, als voor de geldig uitgebrachte stemmen van de vertegenwoordigde gemeenten, en op voorwaarde dat de gewone meerderheid van het aantal deelnemende gemeenten haar instemming betuigt.

Uiterlijk negentig kalenderdagen voor de algemene vergadering die de statutenwijzigingen moet beoordelen, wordt een door de raad van bestuur opgesteld ontwerp aan alle deelnemende gemeenten voorgelegd. De gemeenteraadsbeslissingen terzake bepalen het mandaat van de respectieve vertegenwoordigers op de algemene vergadering en worden bij het verslag gevoegd.

De gemeenten die nalaten binnen de gestelde termijn een beslissing te nemen en voor te leggen worden geacht zich te onthouden en kunnen niet aan de stemming deelnemen.

Artikel 30

Het verslag van de algemene vergadering houdende wijziging van de statuten wordt, samen met de bijhorende documenten waaronder de gemeenteraadsbeslissingen, binnen een termijn van dertig kalenderdagen na zijn dagtekening aan de toezichthoudende overheid voorgelegd.

De wijzigingen worden goedgekeurd door de Vlaamse regering binnen een termijn van negentig kalenderdagen na de ontvangst van het verslag door de toezichthoudende overheid. Verstrekt deze termijn zonder dat de Vlaamse regering een beslissing genomen heeft en verstuurd aan de intercommunale, dan wordt de goedkeuring geacht te zijn verleend.

Artikel 31

De statutenwijzigingen worden op dezelfde wijze als de oprichtingsakte neergelegd en bekendgemaakt.

Een volledig gecoördineerde tekst van de statuten wordt neergelegd in de zetel van de intercommunale, bij de toezichthoudende overheid en in de gemeentehuizen van elke deelnemende gemeente, binnen een termijn van dertig kalenderdagen na de ontvangst door de intercommunale van het goedkeuringsbesluit of na het verstrijken van de termijn bedoeld in de laatste zin van artikel 30 van dit decreet.

Artikel 32

De statutenwijzigingen zijn slechts uitvoerbaar nadat zij zijn goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse regering of door het verstrijken van de termijn voor goedkeuring. Er kan geen terugwerkende kracht aan verbonden worden die verder reikt dan de eerste januari van het boekjaar waarin de algemene vergadering de wijzigingen heeft aangebracht.

Geen statutenwijzigingen kunnen aan de deelnemende gemeenten worden voorgelegd in de loop van het jaar waarin verkiezingen voor een algehele vernieuwing van de gemeenteraden worden georganiseerd, tenzij ingevolge een wettelijke of reglementaire verplichting.

SUBAFDELING 4

Structuur

Artikel 33

De dienstverlenende vereniging en de opdrachthoudende vereniging beschikken tenminste over een algemene vergadering en een raad van bestuur.

Artikel 34

De algemene vergadering is samengesteld uit de vertegenwoordigers van de deelnemers. Voor de gemeenten worden zij rechtstreeks aangeduid door de gemeenteraden uit hun leden, en voor de overige deelnemers door de organen die, krachtens de wettelijke, reglementaire of statutaire bepalingen bevoegd zijn tot deelneming of toetreding te beslissen.

De aanduidingprocedure met de vaststelling van het mandaat van de vertegenwoordiger wordt hernomen voor elke algemene vergadering.

Behoudens andersluidende bepalingen in dit decreet, wordt de door de raad van bestuur vastgestelde agenda van de algemene vergadering uiterlijk dertig kalenderdagen voor haar zitting, aan alle deelnemers verstuurd. De zittingen van de algemene vergadering zijn openbaar.

Het aantal stemmen waarover iedere deelnemer in de algemene vergadering beschikt wordt statutair bepaald, met dien verstande dat de deelnemende gemeenten steeds over de meerderheid der stemmen beschikken en dat geen deelnemer kan beschikken over een aantal stemmen dat hoger ligt dan de helft van het totale aantal statutair bepaalde stemmen. In de statuten kunnen bepalingen ter bescherming van minderheden worden opgenomen.

Voor de toepassing van dit decreet worden de autonome gemeentebedrijven gelijkgeschakeld met de gemeenten wanneer het gaat om de hoedanigheid, de onverenigbaarheden en de informatieplicht van de door hen te benoemen of voor te dragen mandatarissen, de aanwezigheids- en stemmingsvereisten en het voorzitterschap van de verschillende organen.

Afgezien van de jaarvergadering waarvan sprake is in artikel 53, tweede lid, van dit decreet, wordt nog minstens één buitengewone algemene vergadering belegd in de loop van het laatste trimester van elk jaar, met het oog op de bespreking van de te ontwikkelen activiteiten en te volgen strategie het volgende boekjaar.

Artikel 35

In de dienstverlenende verenigingen en in de opdrachthoudende verenigingen benoemt de algemene vergadering de leden van de raad van bestuur op voordracht van de deelnemers.

Voor de gemeenten gaat de voordracht uit van de gemeenteraden onder hun leden. Nochtans kan elke gemeenteraad met een meerderheid van twee derden der geldig uitgebrachte stemmen beslissen kandidaten voor te dragen die geen lid zijn van de raad. In dat geval is de onverenigbaarheid van het mandaat van bestuurder met de functie van werknemer van een aangesloten gemeente, voorzien in artikel 37 van dit decreet, niet van toepassing.

De benoeming van de bestuurders geschiedt bij geheime stemming.

Indien een voorgedragen kandidaat niet wordt benoemd door de algemene vergadering, doet de betrokken deelnemer een andere voordracht. De nieuwe kandidaat woont als waarnemer de vergaderingen van de raad van bestuur bij tot de eerstvolgende algemene vergadering waaraan de benoeming wordt voorgelegd.

Niemand kan door méér dan één deelnemer worden voorgedragen, of benoemd, noch mandaten gelijktijdig uitoefenen in de uitvoerende organen van meer dan twee intercommunales.

Artikel 36

De samenstelling van de raad van bestuur wordt in iedere intercommunale statutair geregeld, met precieze aanduiding van het aantal leden, benoemd zoals bepaald in het voorgaande artikel.

Het gezamenlijk aantal op voordracht van de andere deelnemers benoemde bestuurders mag nooit meer bedragen dan één vierde van het aantal op voordracht van de aangesloten gemeenten benoemde bestuurders.

Iedere aldus benoemde bestuurder beschikt over één stem.

De bestuurders benoemd op voordracht van de gemeenten, kunnen zich laten bijstaan door deskundigen, voorgedragen na gezamenlijk overleg, door de gemeente waar de zetel gevestigd is, en benoemd door de gemeentelijke vertegenwoordigers op de algemene vergadering. Zij maken geen deel uit van de raad van bestuur maar kunnen de vergaderingen van alle organen bijwonen en alle documenten opvragen.

Hun vergoeding valt ten laste van de intercommunale.

Artikel 37

Onverminderd andere wettelijke of decretale bepalingen die van toepassing zijn op de mandaten in een intercommunale, bestaat er onverenigbaarheid tussen het mandaat van bestuurder enerzijds en de volgende ambten, functies of mandaten anderzijds :

- lid van een regering ;
- lid van een wetgevende vergadering, zowel op federaal niveau als op niveau van de gewesten en gemeenschappen ;
- provinciegouverneur of adjunct van de gouverneur van Vlaams-Brabant ;
- arrondissementscommissaris of adjunct-arrondissements-commissaris ;
- provinciegriffier ;
- bestendige deputatie ;
- provincieraadsleden ;
- behoudens wat bepaald is in artikel 35, derde lid, van dit decreet, werknemer van een aangesloten gemeente of intercommunale, of van een administratie die is belast met hetzij de uitoefening van het gewoon toezicht op de lokale besturen, hetzij de uitoefening van een specifiek toezicht op grond van de doelstellingen van de intercommunale.

Een gemeente kan geen kandidaat voordragen of benoemen die werknemer is van, of met een mandaat bekleed is in de schoot van een niet-gemeentelijk deelnemer. Een niet-gemeentelijk deelnemer kan geen kandidaat voordragen of benoemen die lid is van een gemeenteraad.

Artikel 38

De bevoegdheid van de raad van bestuur waaraan beslissingsrecht is toegekend strekt zich uit over al wat niet uitdrukkelijk overeenkomstig dit decreet of krachtens de statuten voorbehouden is aan de algemene vergadering.

Hij vertegenwoordigt de intercommunale jegens derden en in rechte als eiser of als verweerder.

Artikel 39

De bestuurders zijn niet persoonlijk gebonden door de verbintenissen van de intercommunale. Zij zijn overeenkomstig het gemeen recht verantwoordelijk voor de vervulling van de hun opgedragen taak en niet hoofdelijk aansprakelijk voor de tekortkomingen in de normale uitoefening van hun bestuur.

Geen bestuurder mag :

1. aanwezig zijn bij een beraadslaging of besluit over zaken waarbij hij een rechtstreeks belang heeft, of waarbij zijn bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben.

Dit verbod strekt niet verder dan de bloed- en aanverwanten tot de tweede graad, zo het gaat om voordrachten van kandidaten, benoemingen, afzettingen en schorsingen ;

2. rechtstreeks of onrechtstreeks deel nemen aan overeenkomsten afgesloten met de intercommunale ;
3. als advocaat, notaris of zaakwaarnemer optreden in rechtsgedingen tegen de intercommunale. Het is hem verboden, in dezelfde hoedanigheid ten behoeve van de intercommunale te pleiten, raad te geven of op te treden in enige betwisting, tenzij dit kosteloos gebeurt ;
4. optreden als raadsman van een personeelslid in tuchtzaken.

Artikel 40

De vergaderingen van de raad van bestuur zijn niet openbaar. De gedetailleerde notulen met bijgevoegd het stemgedrag van de individuele leden en alle documenten waar in de notulen naar verwezen wordt, liggen ter inzage van de gemeenteraadsleden op het secretariaat van de aangesloten gemeenten, onverminderd de decretale bepalingen inzake de openbaarheid van bestuur.

Artikel 41

De op voordracht van de deelnemende gemeenten benoemde bestuurders brengen minstens éénmaal per jaar tijdens een openbare vergadering van de gemeenteraad die hen heeft voorgedragen, verslag uit over de uitoefening van hun mandaat en verstrekken toelichting bij het beleid van de vereniging.

In de gemeenten die geen bestuurder hebben voorgedragen of waarvan de voorgedragen kandidaat niet is benoemd, wordt in dezelfde omstandigheden de toelichting verstrekt door de voorzitter van de raad van bestuur of de door de voorzitter daartoe gedelegeerde bestuurder.

Artikel 42

Het dagelijks bestuur kan door de raad van bestuur statutair worden toevertrouwd aan een directiecomité, waarvan hij de leden uit zijn midden benoemt en dat tevens belast is met de voorbereiding van de vergaderingen van de raad van bestuur.

Het totale aantal leden van het directiecomité in elke intercommunale bedraagt ten hoogste één derde van dat van de raad van bestuur ; de meerderheid komt telkens toe aan de leden die op voordracht van de deelnemende gemeenten zijn benoemd.

Ieder lid van het directiecomité heeft één stem.

Een of meer leden van het leidinggevend personeel van de intercommunale kunnen met raadgevende stem zitting hebben in het directiecomité. Hun mandaat beïnvloedt het toegestane aantal leden niet.

Op de zittingen en notulen van het directiecomité is artikel 40 van dit decreet van toepassing.

Artikel 43

Er zijn geen andere bestuursorganen met beslissingsbevoegdheid dan deze bepaald in de voorgaande artikelen.

In elke intercommunale kunnen adviescomités worden opgericht, indien de doelstellingen meervoudig zijn, indien niet aan alle aangesloten gemeenten het recht is toegekend kandidaat-bestuurders voor te dragen, of indien de geografische spreiding het verantwoordt.

Hun leden worden benoemd door de algemene vergadering op voordracht van alle aangesloten publiek-rechtelijke deelnemers.

In elk geval hebben alle gemeenten die geen kandidaat hebben kunnen voordragen voor benoeming in de raad van bestuur, hiertoe wel het recht voor benoeming van één of meer kandidaat-leden in de adviescomités.

In de adviescomités die opgericht worden op grond van meervoudige doelstellingen, en die beperkt blijven tot het aantal doelstellingen, zijn uitsluitend de gemeenten vertegenwoordigd die belang hebben bij de betrokken doelstelling.

Artikel 44

Het voorzitterschap van de verschillende organen in een intercommunale wordt steeds toevertrouwd aan een effectief uitgeoefend door een op voordracht van de deelnemende gemeenten of door hen benoemd lid van het bedoelde orgaan.

De algemene vergadering wordt voorgezeten door de voorzitter van de raad van bestuur of diens vervanger.

De werkingsmodaliteiten van de verschillende organen worden neergeschreven in een bij de statuten gevoegd huishoudelijk reglement dat vastgesteld wordt door de oprichtingsvergadering en gewijzigd kan worden bij eenvoudige beslissing van het betrokken orgaan.

Artikel 45

De duur en de wijze van beëindiging van het mandaat van de leden van de verschillende organen in een intercommunale worden statutair bepaald.

Alle mandatarissen zijn van rechtswege ontslagnemend bij verlies van hun openbaar mandaat, uitgezonderd in geval van algehele vernieuwing van de gemeenteraden. In dat geval moet binnen de eerste drie maanden van het jaar volgend op dat van de verkiezingen, een algemene vergadering worden bijeengeroepen waarbij tot een algehele vervanging van de raad van bestuur wordt overgegaan. In de projectvereniging berust deze beslissing bij de deelnemende gemeenten en andere rechtspersonen.

Aan de oorspronkelijke bestuurders moet kwijting worden verleend bij goedkeuring van de jaarrekening.

Artikel 46

Om geldig te beraadslagen en te beslissen is een aanwezigheidsquorum vastgesteld op de gewone meerderheid van het aantal statutair bepaalde stemmen in elk orgaan, zowel globaal als in de groep der deelnemende gemeenten. Van dit aanwezigheidsquorum kan statutair worden afgeweken voor een tweede vergadering die volgt op een onvoldoende samengestelde eerdere vergadering, en voor zover het gaat om punten die voor de tweede maal op de agenda voorkomen. Deze bepaling geldt niet voor statutenwijzigingen.

De voor de beslissingen vereiste meerderheid moet steeds bereikt zijn zowel globaal als in de groep der gemeenten.

Artikel 47

Met uitzondering van de vertegenwoordigers op de algemene vergadering, kunnen de leden van de overige organen aan hun collega's van hetzelfde orgaan van de intercommunale schriftelijke volmacht geven om hen te vertegenwoordigen voor één welbepaalde vergadering van het betrokken orgaan. De volmachtgever en de volmachtdrager moeten tot dezelfde categorie van deelnemers behoren. Niemand kan drager zijn van meer dan één volmacht.

Er bestaat onverenigbaarheid tussen het mandaat van vertegenwoordiger op de algemene vergadering en dat van lid van een der andere organen. De onverenigbaarheden bepaald in artikel 37 van dit decreet zijn eveneens van toepassing op de vertegenwoordigers op de algemene vergadering.

Artikel 48

De algemene vergadering bepaalt, binnen de perken en overeenkomstig de toekenningvoorwaarden vastgesteld door de Vlaamse regering, het presentiegeld en de andere vergoedingen welke in het kader van de bestuurlijke werking van de intercommunale kunnen worden toegekend.

Jaarlijks wordt een per mandataris geïndividualiseerd overzicht van de in het voorbije boekjaar ontvangen vergoedingen en presentiegelden gevoegd bij de documenten die aan de deelnemende gemeenten worden bezorgd overeenkomstig artikel 53 van dit decreet.

Artikel 49

De controle op de financiële toestand, op de jaarrekening en op de regelmatigheid, vanuit het oogpunt van dit decreet en van de statuten, van de verrichtingen weer te geven in de jaarrekening, wordt uitgeoefend door één of meer commissarissen, benoemd door de algemene vergadering onder de leden van het Instituut der Bedrijfsrevisoren. Zij zijn onderworpen aan de wettelijke en reglementaire bepalingen die hun ambt en hun bevoegdheid regelen.

SUBAFDELING 5

Werking

Artikel 50

De werking van de intercommunale wordt begrensd door de statutair omschreven doelstellingen die het concrete samenwerkingsverband nauwkeurig bepalen.

De intercommunale kan bij gemotiveerd besluit van de raad van bestuur leningen aangaan en giften of toelagen ontvangen.

De algemene vergadering of de door haar daartoe gemachtigde raad van bestuur van de intercommunale stelt de tarieven vast, met naleving van de wettelijk voorgeschreven formaliteiten.

De intercommunale kan door de Vlaamse regering gemachtigd worden om in eigen naam en voor eigen rekening over te gaan tot de onteigeningen die noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van haar statutaire doelstellingen.

Artikel 51

Er is geen verplichting tot vorming van een maatschappelijk kapitaal.

Indien dit wel statutair is vastgelegd wordt het vast kapitaal bij de oprichting door de deelnemers volledig in speciën volstort.

Het kapitaal wordt niet geïndexeerd en is vertegenwoordigd door aandelen waarvan de waarde en de rechten statutair zijn bepaald en die in de dienstverlenende en beherende verenigingen minstens stemrecht verlenen op de algemene vergadering en deelneming in de winst.

Tot een wijziging in het statutair bepaalde vast kapitaal kan uitsluitend worden beslist door de algemene vergadering onder de voorwaarden vastgesteld in de artikelen 29 en volgende van dit decreet.

Artikel 52

Immateriële inbrengen worden gewaardeerd op grond van een verslag van de revisor of de accountant en worden vertegenwoordigd door winstbewijzen waarvan de waarde en de rechten statutair zijn bepaald.

De deelnemers in een intercommunale kunnen uitsluitend vergoed worden voor hun inbrengen.

Zij zijn slechts aansprakelijk ten belope van hun inbreng.

Aan de statuten wordt een register gehecht waarop iedere deelnemer is vermeld met aanduiding van de aandelen en winstbewijzen die hem zijn toegekend.

Artikel 53

De boekhouding van de intercommunale wordt gevoerd overeenkomstig de wetgeving op de boekhouding van de ondernemingen en de richtlijnen van de overheid.

In de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen worden de jaarrekeningen vastgesteld door de algemene vergadering in de loop van het eerste semester van het volgende boekjaar aan de hand van het verslag van de raad van bestuur en het revisoraal verslag. Samen met de uitnodiging worden deze documenten ter beschikking gesteld van de deelnemende gemeenten, die het mandaat terzake van hun afgevaardigde bepalen.

De algemene vergadering verleent terzelfder tijd kwijting aan de bestuurders en de revisoren.

Artikel 54

Indien de jaarrekeningen niet worden vastgesteld overeenkomstig het tweede lid van het voorgaande artikel, dan wordt, binnen een termijn van negentig kalenderdagen, een nieuwe algemene vergadering bijeengeroepen waaraan de gewijzigde rekeningen, met naleving van de procedure bepaald in het voorgaande artikel, worden voorgelegd. Bij hernieuwde niet-vaststelling wordt artikel 63 van dit decreet toegepast.

Artikel 55

De jaarrekeningen worden, binnen een termijn van dertig kalenderdagen na hun vaststelling door de algemene vergadering, of door de raad van bestuur in een projectvereniging, door toedoen van de bestuurders neergelegd bij de Nationale Bank van België, met vermelding dat zij nog onderworpen zijn aan een algemeen toezicht op grond van dit decreet.

Na het verstrijken van de daartoe voorziene termijn, brengt de intercommunale telkens binnen een termijn van dertig kalenderdagen de Nationale Bank op de hoogte.

Artikel 56

Wanneer ten gevolge van geleden verlies het netto-actief van de intercommunale gedaald is tot minder dan de helft van het vast gedeelte van het kapitaal, dan moet de algemene vergadering bijeenkomen binnen een termijn van ten hoogste zestig kalenderdagen nadat het verlies is vastgesteld om te beraadslagen en te beslissen over een door de raad van bestuur opgesteld saneringsplan.

De raad van bestuur verantwoordt zijn voorstellen in dit saneringsplan dat uiterlijk drie weken voor de algemene vergadering aan alle deelnemers en aan de toezichthoudende overheid wordt voorgelegd, samen met de oproepingsbrief en alle bijhorende documenten waaruit de noodzaak van het saneringsplan blijkt.

De algemene vergadering beslist onder de voorwaarden bepaald in artikel 29 van dit decreet. Indien het saneringsplan niet of in onvoldoende mate wordt aanvaard, kan artikel 63 van dit decreet worden toegepast.

Artikel 57

De raad van bestuur van de intercommunale is bevoegd voor alle personeelsaangelegenheden en kan deze bevoegdheid niet delegeren.

De raad van bestuur stelt binnen een termijn van drie maanden na de goedkeuring van de statuten van de intercommunale, zowel een administratief en geldelijk statuut op, met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur als, in voorkomend geval, een arbeidsreglement conform de wettelijke bepalingen die gelden voor het contractuele personeel.

Dit statuut en het reglement wordt voorgelegd aan alle deelnemers en aan de toezichthoudende overheid.

Artikel 58

In de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen wordt aan de jaarvergadering die telkens plaats vindt in de loop van het eerste werkingsjaar na het jaar waarin verkiezingen voor de algehele hernieuwing van de gemeenteraden worden georganiseerd, door de Raad van Bestuur een evaluatierapport voorgelegd over de werking van de vereniging met bijgevoegd een nieuw ondernemingsplan voor de komende zes jaar of een gemotiveerd voorstel het samenwerkingsverband te beeindigen met inachtneming van de statutair bepaalde rechten van de deelnemers. De eerste evaluatieperiode kan korter zijn dan zes jaar, gelet op de datum van oprichting.

Alle deelnemers ontvangen dit rapport ten laatste zes weken vòòr de datum van de jaarvergadering en bepalen het mandaat van hun vertegenwoordiger.

HOOFDSTUK IV

Toezicht

Artikel 59

Onverminderd de bepalingen waarbij sommige beslissingen onderworpen zijn aan het bijzonder toezicht, zijn alle beslissingen van alle organen van de intercommunales, met uitzondering van de projectverenigingen waarop dit hoofdstuk IV niet van toepassing is, onderworpen aan het algemeen toezicht van de Vlaamse regering.

Met het oog op de uitoefening van het algemeen toezicht stelt de Vlaamse regering een Commissaris aan die over de nodige bevoegdheid beschikt tot het instellen van een onderzoek en het verrichten van de controle op de beslissingen waarvan sprake is in het vorige lid.

De regeringscommissaris woont van rechtswege de vergaderingen bij van de organen van de intercommunale die verplicht is een uitnodiging te sturen. Bevoegdheidsdelegatie is mogelijk binnen de perken van het aanstellingsbesluit van de Vlaamse regering.

Artikel 60

De notulen van alle organen van de intercommunale moeten, binnen dertig kalenderdagen na de betrokken vergadering, worden toegezonden aan de regeringscommissaris. Deze heeft het recht alle nodige bijkomende informatie in te winnen en alle documenten terzake op te vragen.

Elke beslissing die strijdig is met de wetten, decreten of besluiten, die de statuten schendt of die het algemeen belang schaadt kan door de regeringscommissaris worden geschorst.

De schorsing moet, op straffe van nietigheid, gemotiveerd zijn en bij aangetekende brief verstuurd worden aan de intercommunale binnen dertig kalenderdagen na ontvangst door de regeringscommissaris van de betrokken notulen of van de bijkomende documenten die, binnen dezelfde termijn, worden opgevraagd. Deze termijn wordt op driehonderd dagen gebracht voor de beslissingen van de algemene vergadering houdende vaststelling van de jaarrekening.

De schorsing wordt terzelfder tijd verstuurd aan de Vlaamse regering.

Artikel 61

De intercommunale waarvan een beslissing geschorst is, kan het geschorste besluit intrekken of het gemotiveerd rechtvaardigen. Zij beschikt daartoe over een termijn van dertig kalenderdagen na ontvangst van de schorsing. Zij brengt de regeringscommissaris bij aangetekende brief op de hoogte uiterlijk de laatste dag van die termijn, op straf van nietigheid van het geschorste besluit.

De regeringscommissaris brengt de Vlaamse regering hiervan op de hoogte.

Artikel 62

De Vlaamse regering kan een door de regeringscommissaris geschorste beslissing vernietigen binnen een termijn van dertig dagen na het ontvangen door de regeringscommissaris van het standpunt van de intercommunale. Het gemotiveerde vernietigingsbesluit wordt uiterlijk de laatste dag van deze termijn aangetekend verstuurd naar de intercommunale.

Indien de Vlaamse regering de termijn voor vernietiging laat verstrijken, is de schorsing ambtshalve opgeheven.

De Vlaamse regering kan een niet door de regeringscommissaris geschorste beslissing vernietigen binnen een termijn van zestig dagen na het ontvangen door de regeringscommissaris van de betrokken beslissing of van de bijkomende documenten die overeenkomstig artikel 60 van dit decreet zijn opgevraagd. Het gemotiveerde vernietigingsbesluit moet op straffe van nietigheid uiterlijk de laatste dag van deze termijn aangetekend verstuurd worden naar de intercommunale.

Deze termijn wordt op driehonderd zestig dagen gebracht voor de beslissingen van de algemene vergadering houdende vaststelling van de jaarrekening.

Artikel 63

De Vlaamse regering kan na het verstrijken van de termijn bepaald in een uit briefwisseling blijkende uitdrukkelijke waarschuwing, bij gemotiveerd besluit de regeringscommissaris gelasten in de plaats te treden van de organen van de intercommunes die

- nalaten de bij artikel 56 voorgeschreven maatregelen te nemen ;
- hun verplichtingen in het rechtsverkeer niet uitvoeren ;
- enige verplichting voorgeschreven door de wetten, decreten, besluiten of de eigen statuten weigeren na te leven.

HOOFDSTUK V

Diverse bepalingen

Artikel 64

Het Vlaamse Gewest kan de intercommunale onderwerpen aan een eigen fiscaliteit voor de aangelegenheden waarvoor het bevoegd is.

Artikel 65

Op de samenwerkingsverbanden binnen de Belgische staatsgrenzen, waarvan gemeenten deel uitmaken die niet behoren tot het Vlaamse Gewest, wordt het toezicht uitgeoefend overeenkomstig de bepalingen vastgelegd in samenwerkingsakkoorden tussen de betrokken Gewesten.

Bij ontstentenis van dergelijke samenwerkingsakkoorden kunnen de beslissingen van deze intercommunales in de mate zij de rechten van één of meer van hun aangesloten Vlaamse gemeenten zouden schaden, vernietigd worden door de Vlaamse regering overeenkomstig artikel 62, voorlaatste lid. Daartoe worden alle beslissingen van alle organen van deze intercommunales waarin de aangesloten Vlaamse gemeenten rechtstreeks of onrechtstreeks vertegenwoordigd zijn, binnen de gestelde termijnen in de Nederlandse taal aan de toezichthoudende overheid voorgelegd.

De vernietiging treft de beslissing uitsluitend in haar gevolgen ten opzichte van de aangesloten Vlaamse gemeenten.

De statutenwijzigingen van deze intercommunales vallen onder toepassing van artikel 30 van dit decreet, met het oog op hun rechtsgeldigheid ten opzichte van de aangesloten Vlaamse gemeenten.

Artikel 66

Op de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden waarvan Vlaamse gemeenten deel uitmaken op grond van verdragsrechtelijke overeenkomsten, wordt het toezicht uitgeoefend in onderling overleg tussen de Vlaamse regering en de andere betrokken overheden. De bepalingen met betrekking tot de wijze waarop het toezicht uitgeoefend wordt, worden gebeurlijk opgenomen in de statuten van de desbetreffende rechtspersoon. Deze statuten worden aan de Vlaamse regering ter goedkeuring voorgelegd overeenkomstig het tweede lid van artikel 19 van dit decreet.

Artikel 67

Dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen kunnen deelnemen in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die zelf niet de intercommunale rechtsvorm hebben aangenomen voorzover het maatschappelijk doel van deze rechtspersonen overeenstemt met de eigen doelstellingen.

De beslissing daartoe wordt genomen door de algemene vergadering op grond van een door de raad van bestuur opgemaakt verslag dat het belang van de deelneming aantoont. Deze deelneming is onderworpen aan de voorwaarde dat aan de intercommunale minstens een mandaat van bestuurder wordt toegekend, waarvoor uitsluitend de op voordracht van de gemeenten benoemd bestuurder in aanmerking komen.

De vertegenwoordigers van de intercommunale brengen verslag uit in hun raad van bestuur. De verslagen van de vergaderingen van de rechtspersonen waarin intercommunales deelnemen, hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks, worden gevoegd bij de notulen van de eigen organen van de intercommunale.

De eventuele vergoedingen die ongeacht de presentiegelden aan de door of namens een intercommunale benoemde bestuurder in deze rechtspersonen worden toegekend, komen toe aan de intercommunale.

Artikel 68

Op alle beslissingen van de gemeenteraden die verband houden met de intergemeentelijke samenwerking en waarnaar verwezen wordt in de afdelingen 2 tot 5 van hoofdstuk III van dit decreet wordt, onverminderd het optreden van de provinciegouverneur om te beletten dat de wet wordt geschonden, het gewoon administratief toezicht uitsluitend door de Vlaamse regering uitgeoefend wat betreft de overeenstemming van deze beslissingen met het algemeen belang, zoals nader omschreven in artikel 30, paragraaf 5, van het decreet van 28 april 1993.

HOOFDSTUK VI

Slotbepalingen

Artikel 69

De intercommunales in het Vlaamse Gewest die onder de toepassing vallen van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales brengen hun statuten in overeenstemming met dit decreet binnen twaalf maanden die volgen op zijn inwerkingtreding.

In afwijking op het voorgaande lid worden de bepalingen van dit decreet die handelen over de samenstelling van de bestuursorganen en controleorganen van de intercommunales op de bestaande intercommunales toegepast op de jaarvergadering van het jaar 2001.

Voor de bestaande intercommunales wordt de duurtijd beperkt tot achttien jaar ingaand op 1 januari volgend op het jaar waarin de eerstkomende algehele hernieuwing van de gemeenteraden plaats heeft, tenzij haar einddatum eerder wordt bereikt.

Artikel 70

De natuurlijke personen, de openbare rechtspersonen en de krediet- en verzekeringsinstellingen, waarvan de deelneming in de intercommunales op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit decreet strijdig is met artikel 21, treden uit deze verenigingen ten laatste op 1 januari van het jaar waarin de eerste algehele vernieuwing van de gemeenteraden na de inwerkingtreding van het decreet plaats heeft. Zij zijn geen schadevergoeding verschuldigd.

De andere privaatrechtelijke rechtspersonen waarvan de deelneming in de intercommunales op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit decreet strijdig is met artikel 21, treden uit deze verenigingen ten laatste op 1 januari van het jaar waarin de derde algehele vernieuwing van de gemeenteraden na de inwerkingtreding van dit decreet plaats heeft. Zij zijn geen schadevergoeding verschuldigd.

De Vlaamse regering kan bij gemotiveerd besluit in de loop van de in vorig lid bedoelde overgangsperiode de deelneming van privaatrechtelijke rechtspersonen onderwerpen aan specifieke beperkingen.

In de periode tussen de inwerkingtreding van dit decreet en de effectieve uittreding wordt de regeling van de gevolgen van deze uittredingen vastgelegd in overeenkomsten die worden goedgekeurd door de algemene vergadering waarbij de vertegenwoordigers van de uittreders niet deelnemen aan de stemming. De gemeenten die verder deel uitmaken van de intercommunales genieten van een recht van voorkeur voor de overname van de aandelen van de uittreders.

De toepassing van de voorlaatste en laatste leden van artikel 27 kan aan de uittreders niet worden opgedrongen.

Indien de betrokken partijen geen overeenkomst hebben bereikt nopens de schikkingen van de uittreding, op de jaarvergadering van het jaar waarin zij ten laatste definitief wordt, legt de Vlaamse regering bij gemotiveerd besluit de voorwaarden op, op grond van een verslag haar voorgelegd door een expert die zij met dat doel heeft aangesteld.

Zolang zij niet effectief uitgetreden zijn behouden de betrokken rechtspersonen hun vertegenwoordiging in de organen van de intercommunales zoals die bestond op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit decreet. Evenwel komt het voorzitterschap steeds toe aan de gemeenten die in alle gevallen ook over de meerderheid van de stemmen beschikken.

Artikel 71

De bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten die niet beantwoorden aan de bepalingen van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales en die geen andersluidende decretale rechtsgrond hebben, schikken zich naar de bepalingen van dit decreet en kiezen, binnen het jaar na de inwerkingtreding ervan, voor een van de toegestane vormen van samenwerking. Zij worden van rechtswege ontbonden indien zij dit nalaten.

Artikel 72

Opgeheven worden :

- a. de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunale in haar toepassing ten opzichte van de intercommunale samenwerking in het Vlaamse Gewest, met uitzondering van artikel 26 ;
- b. het decreet van 1 juli 1987 betreffende de werkwijze van, de controle op en de vaststelling van het ambtsgebied van intercommunales ;
- c. het artikel 43, § 2, van het decreet betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen van 2 juli 1981.

Brussel,

*De minister-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Financiën, Begroting,
Buitenlands Beleid en Europese Aangelegenheden,*

Patrick DEWAEL

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport,

Johan SAUWENS

ADVIES OP HOOFDLIJNEN VAN DE MINA-RAAD

Inleiding

Op 3 juli 2000 ontving de MiNa-Raad vanwege de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport een vraag om advies over het Voorontwerp van decreet intergemeentelijke samenwerking. De adviestermijn bedroeg de minimumtermijn van 10 werkdagen. De Raad stelt vast dat dit een wel erg korte termijn is voor een belangrijk decreet waarbij maatschappelijke terugkoppeling wenselijk is. Het argument voor de spoedprocedure is dat de Vlaamse regering het decreet voor de installatie van de nieuwe gemeenteraden op 1 januari 2001 alsnog in voege wil laten treden. Dit is een valabele doelstelling, maar geen valabel argument voor een spoedprocedure voor het maatschappelijk overleg omdat de voorbereiding van het voorontwerp decreet maanden heeft aangesleept.

Het ABVV en de UNIZO onthouden zich bij dit advies. Gezien de gevolgde procedure bleek het voor hen onmogelijk binnen de gestelde termijn (formeel 3 dagen) over dergelijk belangrijk dossier met verregaande maatschappelijke en personeelsimplicaties tot een gedragen standpuntvoorbereiding te komen. Het ABVV en de UNIZO betreuren dit sterk.

Omwille van deze korte termijn kan de Raad slechts een advies op hoofdlijnen formuleren en heeft hij niet de tijd gehad om het voorontwerp decreet in detail te behandelen. De Raad merkt wel op dat de structuur en de inhoud van het ontwerp vaak verwarrend zijn (b.v. de onoverzichtelijke opsomming van artikelen die van toepassing zijn op de projectverenigingen in Art. 3). Ook de Memorie van Toelichting bevat een aantal foutieve verwijzingen naar vroegere versies van het decreet.

De Raad sluit niet uit dat hij later op het jaar nog grondiger op het voorontwerp decreet wil ingaan om nog een advies uit te brengen tegen het parlementair debat in het najaar.

De MiNa-Raad heeft reeds geruime tijd interesse laten blijken voor dit voorontwerp van decreet. In eerste instantie richtte de voorzitter van de MiNa-Raad op 18 november 1999 een schrijven aan de bevoegde minister. In dit schrijven stelde de voorzitter vast dat de aanpassing van het decreet opgenomen was in het Vlaams regeerakkoord. Hij wees erop dat intercommunales actief zijn in diverse gebieden die met het milieubeleid te maken hebben (o.a. intercommunales in de drinkwatersector, de afvalverwerking en de energiesector). Dergelijke intercommunales hebben een grote betekenis voor het leefmilieu. Verder deelde de voorzitter mee dat de MiNa-Raad meent dat artikel 4, '2, 1° van het Decreet van 29 april 1991 over de MiNa-Raad⁽¹⁾ van toepassing is op de decreetswijziging betreffende intercommunales.

Die vraag heeft de MiNa-Raad later ook herhaald in een tweetal adviezen aan de Vlaamse regering⁽¹⁾. Met zijn schrijven van 8 februari 2000 liet de minister weten dat hij niet zou nalaten de MiNa-Raad te gepasten tijde te raadplegen.

⁽¹⁾ Dit artikel stelt dat de Raad om advies gevraagd dient te worden over de voorontwerpen van decreet die betrekking hebben op het leefmilieu of het natuurbehoud, met uitzondering van het begrotingsdecreet.

⁽²⁾ MINA-RAAD, Advies van 9 december 1999 over integratie van milieubeleid van provincies en gemeenten in Vlaanderen, Studie. Integratie van milieuaspecten in het beleid van provincies en gemeenten, p.19/92.
MINA-RAAD, Advies van 21 december 1999 over richtinggevende principes voor integraal waterbeleid, 1999/28, p.54/54.

In tweede instantie heeft de Raad in het vroegere advies herhaaldelijk op de milieurelevantie van het decreet op de intercommunales gewezen. Het ging daarbij zowel om inhoudelijke als bestuurlijke aspecten. Ter illustratie voegt de Raad in bijlage een overzicht met passages van de meest relevante fragmenten uit diverse adviezen. Dit overzicht is opgedeeld in verwijzingen die bestuurlijke en inhoudelijke aspecten benadrukken en verder is de indeling thematisch gestructureerd.

Advies op hoofdlijnen

1. **Invullen van de opdracht.** De doelstellingen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moeten helder, duidelijk en controleerbaar zijn. De doelstellingen moeten waar nodig ten dienste staan van het milieubeleid, en het milieu in het algemeen. De MiNa-Raad vindt het belangrijk dat een intercommunale of intergemeentelijke samenwerkingsvorm een goede dienstverlening biedt (b.v. inzake afvalbeheer, water- en elektriciteitsdistributie, Y). De Raad vindt de onderlinge samenhang van wat de gemeenten intergemeentelijk willen behandelen (Art. 3, b) en de gevraagde grondige motivering voor de oprichting van een intercommunale (Art. 16) heel belangrijk.

Om die onderlinge samenhang te evalueren moeten criteria ontwikkeld worden. In de geest van die onderlinge samenhang vindt de Raad het overigens logisch dat de eventuele winst (inclusief de uitgekeerde dividenden) die een intercommunale maakt hetzij door de intercommunale, hetzij door de deelnemende besturen binnen de doelstellingen van de intercommunale geïnvesteerd wordt.

De grondige motivering vormt in dat verband een goed aangrijpingspunt om de integratie van milieu in de doelstellingen af te dwingen. Van milieu-intercommunales verwacht de Raad dat zij waar nodig een voortrekkersrol zouden vervullen in de uitvoering van het milieubeleid. Ze moeten daarbij het principe van milieu-efficiëntie nastreven en dus zowel ecologische, sociale als economische doelstellingen respecteren.

Het toetsingskader voor de motiveringsnota kan zijn na te gaan of het afsplitsen van gemeentelijke taken (bevoegdheden) bijdraagt tot de principes van goed beleid, in casu voor milieu. De toezichthoudende overheid dient daaraan in haar opdracht van algemeen toezicht (Art. 17) bijzondere aandacht te schenken.

2. **Gemeentelijke bevoegdheden niet uithollen.** De Raad vindt het cruciaal dat het voorontwerp zou vermelden dat de gemeentelijke bevoegdheden niet uitgehold mogen worden (b.v. in Art. 2). De gemeenteraden mogen geen sturende instrumenten uit handen geven. De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen alleen belast worden met uitvoerende en beleidsondersteunende taken. Omwille van die bezorgdheid stelt de Raad dat bijzonder restrictief moet omgegaan worden met de oprichting van opdrachthoudende verenigingen⁽¹⁾.

De Raad stelt onder meer dat de milieudoelstellingen van een goedgekeurd gemeentelijk milieubeleidsplan hiërarchisch hoger staan dan de milieudoelstellingen van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

In dat verband merkt de Raad overigens op dat de beleidsplanning van een intercommunale niet strijdig mag zijn met de gemeentelijke plannen zoals de gemeentelijke milieubeleidsplannen. De procedure die de goedkeuring van een beleidsplan door de intercommunale voorafgaat moet dezelfde garanties van openbaarheid bieden als de gemeentelijke plannen en voorafgaand de instemming krijgen van de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. In geval dit leidt tot fundamenteel verschillende adviezen en dito gemeenteraadsbeslissingen uit de verschillende deelnemende gemeenten, moet de

⁽³⁾ Artikel 12: De deelnemende gemeenten bepalen de mate van hun bevoegdheidsoverdracht overeenkomstig de statutaire voorziene mogelijkheden.

3. opdrachthoudende vereniging : een samenwerkingsverband waaraan de deelnemende gemeenten één of meer duidelijk omschreven bevoegdheden met betrekking tot één of meer functioneel samenhangende beleidsdomeinen overdragen.

intercommunale ofwel een gediversifieerd beleid voeren, ofwel moet de gemeente uit de intercommunale kunnen treden.

3. **Garanties voor democratische werking.** De MiNa-Raad stelt vast dat het voorontwerp van decreet een aantal stappen zet die de garanties voor democratische werking verhogen. Maar die stappen zijn alvast nog niet voldoende. De Raad vindt algemeen dat de transparantie en de controle die het decreet voorschrijft nog onvoldoende zijn (Dit slaat zowel op de besluitvorming als de financiële toestand. B.v. door rekeningssectoren voor intercommunales met meervoudige doelstellingen). Inzake de controle verwijst de MiNa-Raad naar zijn eerder standpunt ter zake⁽¹⁾. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden dienen onderworpen te zijn aan dezelfde vormen van openbaarheid die gelden als voor gemeenten. Dit geldt onder andere zowel ten aanzien van inspraak, van advisering en van motivering ten aanzien van de adviezen, enz.
4. **Zuivere intercommunales en publiek private samenwerking.** De Raad is voorstander van het principe van zuivere intercommunales zoals in het voorontwerp decreet vooropgesteld wordt. De Raad meent immers dat de interesse van private partners in een intercommunale in de eerste plaats gebaseerd is op economische en niet op ecologische motieven. Indien private partners opgenomen worden in beheersstructuren van intergemeentelijke samenwerkingsvormen, is het voor de Raad de vraag welke principes, economische of ecologische, uiteindelijk van doorslaggevend belang zullen zijn bij het bepalen van het beleid. Daarnaast kan de aanwezigheid van private partners in beheersstructuren van intercommunales aanleiding geven tot monopolievorming, waardoor de keuzevrijheid van de samenwerkende gemeenten beperkt wordt. Bovendien kan de aanwezigheid van private partners de openbaarheid en transparantie van intergemeentelijke samenwerkingsvormen negatief beïnvloeden, onder meer omwille van bedrijfsgeheimen en concurrentiepositie ten opzichte van andere private rechtspersonen. Uiteraard kunnen deze zuivere intercommunales taken uitbesteden aan private rechtspersonen door middel van een openbare aanbesteding of het afleveren van concessies. Deze taken kunnen volgens de Raad slechts technisch-uitvoerende taken zijn en de uitbesteding moet onderworpen zijn aan de wetgeving op overheidsopdrachten.

Indien de wetgever er voor opteert om private partners uit de intercommunales te weren, dan moeten de sociale verworvenheden van het personeel gewaarborgd blijven en dient in redelijke overgangstermijnen voorzien te worden.

Als de noodzaak zich stelt om toch gemengde intercommunales met private partners in de intercommunale te kunnen oprichten, dan moet dat voor de Raad decretaal geregeld worden en aan voorwaarden onderworpen zijn:

(4) MINA-RAAD, Advies van 21 december 1999 over richtinggevende principes voor integraal waterbeleid. 1999/28, p.54/54. Zie ook bijlage: *«Indien beheersovereenkomsten onvoldoende succesvol zouden blijken, kan de Vlaamse overheid ingrijpen via haar controlerecht op de intercommunales. De Raad acht het ook nodig dat in het kader van de in het Vlaams regeerakkoord aangekondigde grondige aanpassing van het decreet op de intercommunales de bevoegdheden van de gewestelijke overheid tegenover de werkwijze van de drinkwaterintercommunales zouden uitgebreid worden. Wanneer deze werkwijze strijdig is met de wetten en decreten en hun uitvoeringsbesluiten of wanneer ze het algemeen belang schaadt, dient de gewestelijke overheid het mandaat te krijgen om ambtshalve in te grijpen.»*

- S voor de MiNa-Raad is het essentieel dat de intercommunale democratisch beheerd wordt en dat er inspraak- en controlegaranties zijn, evenals voldoende transparantie inzake besluitvorming en financiën.
- S de MiNa-Raad vindt het eveneens evident dat de overheid de intercommunale stuurt en derhalve de controle heeft over de beslissingen van de intercommunale.
- S bovendien is de MiNa-Raad van oordeel dat bijkomende voorwaarden moeten opgelegd worden aan de werking van een intercommunale. Dit betekent bijvoorbeeld dat de uitbesteding van een opdracht binnen een intercommunale dient te gebeuren met respect voor de wetgeving op de overheidsopdrachten.
- S en dit houdt ook in dat financiële overschotten van een intercommunale enkel mogelijk zijn indien deze overschotten gebruikt worden voor het realiseren van de doelstelling van de intercommunale.

De Raad vraagt ook dat dit Decreet een kader voorziet voor samenwerking tussen intercommunales o.a. voor gemeenschappelijke investeringsprojecten, met eerbiediging van dezelfde garanties als degene die de Raad hiervoor heeft opgesomd voor de afzonderlijke intercommunales zelf.

De Raad stipt aan dat tussen intercommunales en privaatrechterlijke rechtspersonen andere samenwerkingsverbanden tot stand kunnen komen. De Raad onderstreept hierbij het belang van publiek private samenwerking (PPS) om (milieu)problemen efficiënt op te kunnen lossen. Daarom vraagt de Raad dat op korte termijn een decreet inzake PPS wordt opgemaakt waarin de mogelijkheden en randvoorwaarden van PPS worden opgenomen. Dit decreet kan ook aangewend worden om mogelijke overgangsproblemen van gemengde naar zuivere intercommunales op te vangen.

5. **Een decreet bestuurlijk beleid voor andere samenwerkingsvormen.** De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden in het voorontwerp decreet opgevat als horizontale samenwerkingsverbanden. Dit biedt echter geen antwoord voor een aantal complexe problemen zoals verticale integratie van milieubeleid. Daarom is naast of zelfs boven dit decreet een Decreet >bestuurlijke samenwerking= nodig waar via diverse vormen van verticale samenwerkingsverbanden oplossingen worden geboden voor dergelijke problemen.

Dit nieuwe decreet dient aangegrepen te worden om een aantal scheefgegroeide situaties op te lossen. Daarvoor is het nodig dat gelijktijdig de kerntaken van de openbare besturen afgebakend worden. Daarnaast kunnen in dit decreet ook andere aspecten geregeld worden zoals het statuut van de milieu- en andere convenants. Mits een snelle uitwerking van dit decreet kan het nog als kader dienen bij de uitwerking van het gemeentelijk milieuconvenant dat moet ingaan vanaf 2002.

De MiNa-Raad vraagt dat dit decreet ook garanties biedt opdat belangenvermenging en >rechter en partij=-situaties worden vermeden. De toezichthoudende, de vergunningverlenende en de opdrachthoudende overheden moeten telkens andere instanties zijn.

Zolang een decreet 'bestuurlijke samenwerking' niet is uitgewerkt en in voege is getreden, meent de Raad dat alle samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en andere openbare besturen van hogere niveaus in hun huidige vorm tijdelijk behouden moeten worden.

Aangezien de Raad zonder dit nieuwe kader geen nieuwe dynamiek ziet ontstaan, dringt hij er op aan dat het decreet >bestuurlijke samenwerking= binnen het jaar wordt uitgewerkt.

Net als bij de voorliggende adviesvraag is het Decreet van 29 april 1991 over de MiNa-Raad ook voor een decreet >bestuurlijke samenwerking= van toepassing. Derhalve gaat de Raad er vanuit dat hij hierover om advies gevraagd zal worden.

Bijlage: Overzicht van relevante fragmenten uit adviezen van de MiNa-Raad aangaande de intergemeentelijke en intercommunale**Adviesfragmenten over bestuurlijke aspecten**

Advies van 19 december 1994 inzake de Ontwerp-milieubeleidsovereenkomst papier

De intercommunales die instaan voor de inzameling van (papier)afval vormen een zeer belangrijke schakel in de papierketen. Deze doelgroep wordt echter maar minimaal betrokken in het actieplan.

Het selectief inzamelen van oud papier, indien dit gebeurt, is hoofdzakelijk een taak van de gemeenten en intercommunales en het succes ervan hangt af van de medewerking van de bevolking. De MiNa-Raad wijst er op dat de gemeenten of intercommunales niet betrokken zijn bij de Ontwerp-milieubeleidsovereenkomst en men kan zich afvragen of dit de realisatie van de ervan niet hypothekeert.

Advies van 19 januari 1995 omtrent het Ontwerp-uitvoeringsplan GFT- en groenafval

Het zou ook beter zijn bij de voorstelling in het uitvoeringsplan van de fasering van de inzameling en verwerking van GFT-afval niet het provinciale niveau, maar het niveau van de intercommunales als basis te nemen. Op die manier wordt duidelijk welke intercommunales tijdig investeringen doen of plannen om het ingezameld GFT-afval te composteren.

Advies van 8 juli 1996 over het Ontwerp-milieubeleidsplan 1997-2001

Gemeenten en intercommunales. Sedert enkele decennia bestaan in Vlaanderen (zuivere of gemengde) intercommunales die milieutaken voor verschillende gemeenten gezamenlijk uitvoeren. Ze zijn meestal belast met opdrachten inzake het ophalen en verwerken van vaste afvalstoffen. In de praktijk zijn vele van deze intercommunales vrij onafhankelijke instellingen die grotendeels ontsnappen aan de controle van de gemeentebesturen. Omdat het gemeentelijk milieubeleid de laatste jaren sterk aan belang wint, maar de gemeente niet altijd de middelen in handen heeft om dit beleid te voeren, ontstaan soms problemen. De MiNa-Raad meent dat de gemeente haar visie op het milieubeleid, die o.a. kan worden vastgelegd in de gemeentelijke milieuplanning, moet (kunnen) laten doorwerken in het beleid van de intercommunale. Omgekeerd moet de gemeente steeds een democratische controle kunnen uitoefenen op de werking van een intercommunale. Daartoe moet de intercommunale o.a. al haar besluiten goed motiveren en overmaken aan de participerende gemeenten.

Advies van 18 maart 1997 over het Ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijk Afval 1997-2001

Wel dient een democratisch deficit vermeden te worden. Zelden koppelen gemeentelijke vertegenwoordigers binnen de intercommunales voldoende terug naar het gemeentebestuur. Hierdoor ontstaat een gebrekkige democratische controle. Op zijn minst zijn hier duidelijke spelregels nodig om de communicatie tussen gemeenten en intercommunales en

tussen intercommunales en de provinciale en gewestelijke overheid te optimaliseren. De Raad wijst er wel op dat ook andere constructies kunnen leiden tot een democratisch deficit.

Advies van 9 december 1999 over integratie van milieubeleid van provincies en gemeenten in Vlaanderen

Intermediaire structuren dragen vermoedelijk niet bij tot integratie [van milieuoverwegingen in andere beleidstakken]. Alhoewel sommige intermediaire structuren tussen gemeenten, provincies en het gewest (intercommunales, streekplatformen,...) integratie als opzet hebben, voldoen ze niet altijd. Soms omvatten de taken van deze intermediaire structuren maar één beleidsveld, wat op zich hinderlijk kan zijn voor integratie. Aangezien er geen enkele procedure of verplichting tot integratie is opgelegd, vermoedt de Raad dat intermediaire structuren zelden bijdragen tot integratie. Bovendien gaan deze structuren een eigen relatieve autonomie ontwikkelen. Daardoor neemt de doorzichtigheid van deze structuren af. Deze structuren staan dikwijls ook niet open voor invloeden van buitenaf. Zo ontstaat een democratisch deficit. Dit bemoeilijkt niet alleen de verticale integratie maar ook alle andere vormen van integratie.

Dit neemt niet weg dat de MiNa-Raad wel de nood aan bepaalde intermediaire structuren erkent. Wat betreft de intercommunales wil de Raad gelet op hun relevantie voor het milieubeleid advies uitbrengen over de aanpassing van het decreet op de intercommunales die in het kader van het Vlaams regeerakkoord werd aangekondigd.

Intergemeentelijke milieu-initiatieven. Een andere mogelijke oplossing om het hoofd te bieden aan een overvraging van de milieudienst is het opzetten van intergemeentelijke milieu-initiatieven.

Met intergemeentelijke milieu-initiatieven bedoelt de MiNa-Raad evenwel niet de milieu-intercommunales of andere intermediaire structuren, maar wel samenwerkingsvormen tussen de gemeenten, al dan niet met participatie of waarbij de provincie een ondersteunende rol kan opnemen.

Intergemeentelijke milieu-initiatieven kunnen bijdragen tot de integratie van milieubeleid tussen gemeenten en tot de interne en externe integratie van milieubeleid in de gemeente. Bovendien kunnen intergemeentelijke milieu-initiatieven ook een stimulans zijn om de inspanningen vol te houden of te versterken.

Een intergemeentelijk milieu-initiatief zou een integrerende actie kunnen zijn voor het volgende milieuconvenant. Bovendien biedt het ook kleine gemeenten de kans om deel te nemen. In het kader van een convenant is het ook nog een gemakkelijk controleerbaar element. Het convenant zou zo kunnen gebruikt worden als promotor van actie 136 van het MINA-plan2: "Een ontwerp van bestuursovereenkomst en handleiding voor geïntegreerd gebiedsgericht milieubeleid opmaken". Voor de begeleiding van dergelijke intergemeentelijk milieu-initiatieven kan een relatie worden gelegd met het provinciaal milieuconvenant.

Advies van 28 september 1999 over het voorontwerp van decreet inzake de opwekking en de distributie van elektriciteit

De intensiteit waarmee maatregelen zullen worden genomen, hangt echter voor een groot deel af van de intercommunales. Hiertoe moeten dan ook hun doelstellingen en de manier waarop hun rendement wordt bepaald, worden bijgesteld zodat hierdoor het rationeel energiegebruik wordt gestimuleerd.

Advies van 21 december 1999 over richtinggevende principes voor integraal waterbeleid

De Raad acht het ook nodig dat in het kader van de in het Vlaams regeerakkoord aangekondigde grondige aanpassing van het decreet op de intercommunales de bevoegdheden van de gewestelijke overheid tegenover de werkwijze van de drinkwaterintercommunales zouden uitgebreid worden. Wanneer deze werkwijze strijdig is met de wetten en decreten en hun uitvoeringsbeshuiten of wanneer ze het algemeen belang schaadt, dient de gewestelijke overheid het mandaat te krijgen om ambtshalve in te grijpen.

Adviesfragmenten over inhoudelijke aspecten

Thema Energie

Advies van 1 juli 1993 over het energiebeleid en het beleid inzake rationeel energiegebruik (REG) (1993/12)

Soms zal een beleidsoptie moeten worden gerealiseerd door het inzetten van milieubeleidsvereenkomsten samen met andere instrumenten. Zo kan in een convenant met de intercommunales een REG-programma worden uitgewerkt waarin een aantal te bereiken doelstellingen worden afgesproken. Een zeer belangrijke vrees daarbij is dat met REG-convenants geen resultaat zal worden geboekt als niet terzelfder tijd een financieel mechanisme wordt uitgedacht dat intercommunales toelaat om geld te verdienen met energiebesparing. De Raad stelt vast dat zij tot nu toe enkel financieel baat hebben bij een toenemende verkoop van energie. Gezien deze situatie kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de motivatie die zij zullen hebben om rationeel energiegebruik te promoten. De praktijk in de Verenigde Staten en Nederland bewijst dat een mechanisme voor de vergoeding van de distributiesector voor door haar verleende diensten inzake energiebesparing een zeer gewichtig middel is om het aanbodbeleid om te buigen in een beleid gericht op vraagvermindering.

Advies van 23 november 1993 over Agenda 21 - Elementen voor toepassing in Vlaanderen en België (1993/49)

Nu maken de intercommunales op elke kWh die ze verkopen, winst. Een tariefmechanisme dat winst ontkoppelt van het aantal verkochte kWh, moet toelaten dat de intercommunales beloond worden in plaats van nu gestraft, indien ze goede energie-efficiëntie-programma's willen uitvoeren.

Advies van 14 september 1995 over de invoering van een (CO₂/) energieheffing

De intercommunales zullen veel meer inspanningen leveren op het gebied van REG, als er een financieel mechanisme wordt uitgedacht dat hen toelaat geld te verdienen met

energiebesparing. Tot nu toe hebben de intercommunales enkel financieel baat bij een toenemende verkoop van energie. De invoering van een (CO₂/) energieheffing zou tot de perverse situatie leiden dat de overheid op het ene niveau belanghebbende is bij een zo groot mogelijk energieverbruik en op een ander niveau dit energieverbruik weer bestraft met een (CO₂/) energieheffing. De overheid zou meer inkomsten halen uit (CO₂/) energieheffingen, naarmate zij meer nalatig is inzake REG-beleid.

Met de introductie van een (CO₂/) energieheffing kan men op korte termijn een financieel mechanisme realiseren waarbij die intercommunales beloond worden die de beste prestatie leveren inzake REG. Dit mechanisme werkt als volgt. Naast de eindverbruiker laat men ook de intercommunales een heffing betalen. De opbrengst van de heffing vloeit terug naar de intercommunales naarmate zij goed presteren op het vlak van REG-beleid (methoden om de prestaties van een gemeente of intercommunale te meten zijn in Nederland en de VS reeds met succes uitgetest). De intercommunales die slecht presteren zijn hun (CO₂/) energieheffing kwijt. De operatie is dus ook hier fiscaal neutraal. Wanneer gemeenten deelnemen aan een intercommunale die actief is op het vlak van REG, zal het dividend dat hen door de intercommunale wordt uitgekeerd hoger kunnen liggen.

Advies van 28 september 1999 over het voorontwerp van decreet inzake de opwekking en de distributie van elektriciteit

In het REG-decreet zou dienen opgenomen te worden hoe de intercommunales zullen worden gestimuleerd om deze doelstelling te halen. Zo zou kunnen voorzien worden in de mogelijkheid om financiële instrumenten in te zetten. De MiNa-Raad suggereert eventuele opbrengsten aan te wenden voor subsidiëring van bepaalde vraagbeperkende REG-maatregelen (premies voor energie-efficiënte apparaten, energieaudits, isolatiepremies, premies voor zonneboilers, relightingprojecten, Y).

Thema Water

Advies van 21 december 1999 over richtinggevende principes voor integraal waterbeleid

De organisatie van de watervoorziening in Vlaanderen is momenteel in vele handen, en de aanpak is zeer verscheiden. Dit is nadelig voor het optimaliseren van het gebruik van duurzame drinkwaterbronnen en voor het rationeel watergebruik, waarop reeds eerder in dit advies werd ingegaan en dat onder andere via een gelijkvormige tariefstructuur en één globale, doorzichtige waterfactuur op korte termijn en via een reële weergave van de werkelijke kostprijs in de drinkwaterprijzen op lange termijn moet gerealiseerd worden.

Standpunt VEV bij par. 55

Het VEV beaamt dat de in de aanhef van dit punt vermelde doelstellingen moeten gehaald worden maar vindt dat dit ook haalbaar is met de huidige structuren.

De MiNa-Raad pleit voor een geleidelijke reorganisatie, in stappen, van de drinkwatersector. Dit betekent dat in een eerste fase het Vlaamse Gewest een efficiënt en sturend beleid gaat voeren. De Vlaamse overheid verzamelt vooreerst een aantal basisgegevens van de drinkwatersector op basis waarvan zij de nodige kennis over de sector kan ontwikkelen.

Deze opdracht zou kunnen toevertrouwd worden aan een Vlaams onderzoeksinstituut dat verder ook instaat voor de wetenschappelijke fundering van het beleid.

Vervolgens vertrouwt zij de openbare drinkwatervoorziening op exclusieve wijze toe aan de watervoorzieningsmaatschappijen en sluit ze beheersovereenkomsten af met de watermaatschappijen. Deze beheersovereenkomsten dienen bepalingen te bevatten over onder meer (1) de kostenstructuur, (2) de medewerking inzake de inning van de afvalwaterheffing, (3) één globale, doorzichtige waterfactuur, (4) de jaarlijkse facturatie, (5) zoeken naar mogelijke synergie tussen rioolwaterzuivering en watervoorziening, (6) maatregelen ter bevordering van rationeel watergebruik.

Tegelijkertijd met deze beheersovereenkomsten dient een onderzoek te worden gestart naar de kostenefficiëntie van waterproductie en waterdistributie door de verschillende beheerders, en om na te gaan of de scheiding van waterproductie en waterdistributie niet meer garantie kan bieden om bij prioriteit de meest duurzame drinkwaterbronnen te gebruiken.

Indien beheersovereenkomsten onvoldoende succesvol zouden blijken, kan de Vlaamse overheid ingrijpen via haar controlerecht op de intercommunales. De Raad acht het ook nodig dat in het kader van de in het Vlaams regeerakkoord aangekondigde grondige aanpassing van het decreet op de intercommunales de bevoegdheden van de gewestelijke overheid tegenover de werkwijze van de drinkwaterintercommunales zouden uitgebreid worden. Wanneer deze werkwijze strijdig is met de wetten en decreten en hun uitvoeringsbesluiten of wanneer ze het algemeen belang schaadt, dient de gewestelijke overheid het mandaat te krijgen om ambtshalve in te grijpen. In dit verband deelt de Raad ook mee dat hij advies wil uitbrengen over de aanpassing van het decreet op de intercommunales gelet op hun relevantie voor het milieubeleid.

In een volgende stap moet het Vlaamse gewest samenwerkingsverbanden mogelijk maken: samenwerking bijvoorbeeld tussen waterzuivering en watervoorziening of samenwerking tussen de drinkwatermaatschappijen onderling.

In een laatste stap kan nagegaan worden of het opportuun is om voor waterproductie en voor waterdistributie of eventueel zelfs voor beide samen een onafhankelijke overkoepelend coördinerend orgaan of één geïntegreerd bestuur op te richten om het beheer van de watervoorziening in Vlaanderen te regelen.

ADVIES HOGE RAAD VOOR BINNENLANDS BESTUUR

INHOUD

	Blz.
Inleiding	63
1 Enkele voorafgaande bedenkingen	63
1.1. Gebrek aan financiële scenario's : geen zorgvuldige afweging	63
1.2. Gebrekkige afwerking	64
1.3. Zoeken naar evenwichten	64
1.4. Vrijwillige samenwerkingskeuze voor gemeentelijk belang	65
2 De fundamentele uitgangspunten van het voorontwerp	65
2.1. De reikwijdte of het voorwerp van het voorontwerp	65
2.2. De participatie van de provinciebesturen	68
2.3. De participatie van private rechtspersonen	73
2.3.1. de participatie van maatschappelijke organisaties	73
2.3.2. de participatie van bedrijven	75
3 Deelthema's uit het voorontwerp	78
3.1. Het samenwerkingsmenu	78
3.2. Doelstellingen, activiteiten, samenhang	79
3.3. Dienstverlenende en opdrachthoudende intercommunales	81
3.3.1. algemeen advies	81
3.3.2. technische bedenking	84
3.4. De bevoegdheidoverdracht in opdrachthoudende intercommunales	85
3.5. De democratisering van de intercommunales	86
3.6. Organisatie en management van de intercommunales	88
3.7. Verlenging van de intercommunales	89
3.8. Toezicht op de intercommunales	89
3.9. Samenwerking tussen intercommunales	89

Inleiding

De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur besprak de vraag om advies over het voorontwerp van decreet tot regeling van de intergemeentelijke samenwerking in het Vlaamse Gewest tijdens de bijeenkomsten van 12 september en 27 september, 11 en 25 oktober 2000 en 13 november 2000.

Het voorontwerp streeft twee hoofddoelen na: diversificatie van samenwerkingsvormen en grotere democratische controle door de gemeentebesturen om de status van verlengd lokaal bestuur te versterken. Het voorontwerp maakt een menu van samenwerkingsvormen met en zonder rechtspersoonlijkheid en met en zonder bevoegdheidsoverdracht. Het bevat een reeks bepalingen die de band tussen gemeenten en hun hulpstructuren willen aanhalen. Het voorontwerp maakt participatie van private rechtspersonen in intercommunales onmogelijk en maakt de vraag over de participatie van provinciebesturen tot voorwerp van advies.

Na enkele voorafgaande bedenkingen bouwt de Hoge Raad het advies in twee grote delen op. In het eerste deel gaat de Hoge Raad in op de fundamentele keuzes die de contouren van het voorontwerp bepalen: de reikwijdte van het voorontwerp, de relatie met andere patronen van samenwerking dan de intergemeentelijke, de participatie van private rechtspersonen, de participatie van de provinciebesturen. In een tweede deel bespreekt de Hoge Raad een aantal belangrijke thema's uit het ontwerp: de menukeuze, de problematiek van de 'samenhang van activiteiten', de bevoegdheidsoverdracht door de gemeenten, de instrumenten voor democratische controle, de interne organisatie en management van de intercommunales, het toezicht en de samenwerking tussen intercommunales.

1 Enkele voorafgaande bedenkingen

1.1 Gebrek aan financiële scenario's: geen zorgvuldige afweging

De Hoge Raad stelt met verbazing vast dat het ontwerp belangrijke principiële keuzes maakt zonder onderbouwde financiële scenario's over de gevolgen van deze keuzes. De voornaamste financiële gevolgen hebben uiteraard te maken met het verbod tot participatie van de private sector maar ook het terugtreden van provinciebesturen en, weliswaar in veel mindere mate, van maatschappelijke organisaties, banken en financieringsinstellingen brengen voor de gemeenten zware kosten mee. Schattingen vanuit de gemeenten gaan in de richting van 70 tot 80 miljard. De keuze voor scheiding tussen dienstverlenende en opdrachthoudende intercommunales kan belangrijke gevolgen hebben voor de BTW-verplichtingen van gemeenten (zie hieronder). Ook hier gaat het om miljarden.

De Hoge Raad kan niet anders dan in deze context een voorzichtig standpunt innemen. Zonder behoorlijke inschatting van financiële effecten en gevolgen wordt een alleen door principes onderbouwd voorstel een sprong in het duister.

1.2 *Gebrekkige afwerking*

De voorliggende tekst kwam tot stand na een fase van overleg in de projectgroep in het kader van het pact tussen de Vlaamse regering en de lokale besturen. In de eindfase zijn enkele belangrijke beslissingen genomen in de interkabinettenwerkgroepen. De snelheid waarmee het voorontwerp vervolgens werd afgerond heeft op meerdere plaatsen de consistentie geschaad van de afstemming tussen het voorontwerp en de memorie van toelichting. Op meerdere punten zal de tekstcoördinatie in elk geval moeten worden bijgeschaafd. Meerdere voorbeelden volgen hieronder.

1.3 *Zoeken naar evenwichten*

Een kaderregeling zoals deze is altijd een evenwichtsoefening tussen grote principes: tussen voldoende flexibiliteit en ruimte voor vernieuwing vanuit de gemeentelijke basis versus voldoende controle en basisregels aangereikt door de Vlaamse overheid, tussen doelmatigheid en goed management versus democratische controle en voldoende sturing vanuit de gemeentebesturen en de organen van de intercommunale. Deze basisprincipes en het evenwicht daartussen worden niet door iedereen gelijk ingevuld: zo omvat 'democratische controle' een ruime vooropvattingen. Bovendien is het evenwicht ook tijdsgebonden: soms krijgt doelmatigheid, soms democratische kwaliteit meer voorrang. Vaak blijkt bovendien maar in de praktijk hoe die principes uitwerking krijgen: door de concrete toepassing van het toezicht, door de manier waarop gemeentebesturen controlemechanismen al dan niet effectief willen gebruiken, door de reële gezagsverhoudingen tussen algemene vergadering, raad van bestuur en directiecomité binnen de statutaire bepalingen. De praktijk van de laatste jaren heeft voldoende bewezen dat wettelijke regelingen op zich niet volstaan om tot goede praktijken te komen. Veel kritiek op intercommunales kan terecht zijn maar de praktijk heeft ook getoond dat gemeentebestuurders soms zelf nalieten de band tussen intercommunale en gemeente te versterken en de geboden mogelijkheden niet actief gebruikten. Het amalgaam van al deze afwegingen en praktijkeffecten maakt keuzes in een dergelijk kaderdecreet onzeker. Elke discussie, ook in de schoot van de Hoge Raad, laveert tussen moeilijke afwegingen van open criteria. Dat heeft in eerste instantie betrekking op de algemene keuzes in het decreet zelf, in tweede instantie legt dat een grote verantwoordelijkheid bij de toezichthoudende instanties. Zij kunnen de criteria strikt of ruim interpreteren en die interpretaties zijn dan de feitelijke keuzes van het decreet.

Dat brengt de Hoge Raad bij het laatste element van evenwicht: deze tussen de keuze om in het decreet zelf zoveel mogelijk het gedrag en de keuzes van gemeenten te sturen versus de keuze om veel via het toezicht te laten verlopen. De Hoge Raad zal verder aangeven dat voor enkele belangrijke punten het ontwerpdecreet ervoor lijkt te kiezen om de twee lijnen te versterken. Dat kan de keuzevrijheid voor gemeenten, waarop het ontwerpdecreet zegt te steunen, in het gedrang brengen.

1.4 *Vrijwillige samenwerkingskeuze voor gemeentelijk belang*

Dit voorontwerp heeft betrekking op taken van gemeentelijk belang waarvoor de gemeenten vrijwillig kunnen kiezen om al dan niet samen te werken. Deze verwijzing naar constitutionele basiseigenschappen is een essentieel element om de discussie over het ontwerp te kaderen. Er is vaak een botsing tussen deze basiskennmerken en de aangevoelde nood aan nog andere samenwerkingsvormen dan deze die steunen op gemeentelijke belangen en de vrije samenwerkingskeuze van de gemeenten. Het voorontwerp verwijst in de memorie naar noodzakelijk geachte maar nu nog niet gerealiseerde decretale kaders voor interbestuurlijke samenwerking (de zogenaamde 'verticale' samenwerking in tegenstelling tot de horizontale samenwerking tussen lokale openbare besturen) en voor de publiek-private samenwerking (PPS). Dat bewijst dat het denken over samenwerkingsvormen sedert enkele jaren in een stroomversnelling is gekomen. De Hoge Raad vindt het zeker positief dat deze Vlaamse regering eindelijk werk maakt van een beter kader voor intergemeentelijke samenwerking voor gemeentelijke taken. Ondertussen echter is de bestuurlijke situatie zo geëvolueerd dat dit voorontwerp al in een andere context wordt beoordeeld dan dat het geval zou zijn geweest mocht de Vlaamse regering de haar toegekende bevoegdheid voor de intergemeentelijke samenwerking meteen hebben uitgeoefend (1993). De Hoge Raad betreurt dat in Vlaanderen ondertussen nauwelijks vooruitgang geboekt is voor een betere regeling voor de interbestuurlijke en publiek-private samenwerking. Vooral de wildgroei van interlokale en/of bovenlokale gebiedsgerichte structuren valt op: de Hoge Raad stelt vast dat deze nog steeds uitbreiden. Deze discussie dook overigens geregeld op tijdens de voorbereiding van dit voorontwerp maar kon uiteindelijk niet aangepakt worden omwille van de keuze om dit voorontwerp te beperken tot de vrijwillige keuze voor samenwerking voor gemeentelijke belangen.

Dit voorontwerp maakt scherpere principiële keuzes en vergroot daardoor de nood aan andere decretale kaders voor samenwerkingsbehoeften die niet in het voorontwerp passen en die nu voor een deel wel konden op basis van de wet van 1986. Dat is het geval voor de samenwerking met provinciebesturen voor materies die niet strikt gemeentelijk zijn. Dat element dwingt de Hoge Raad evenzeer om voorzichtig te zijn: het is niet de bedoeling dat een voorontwerp dat aankondigt meer flexibiliteit mogelijk te maken in de realiteit tot verminderde publiekrechtelijke samenwerking leidt of tot ontsnappingsroutes in nog minder controleerbare structuren dan deze die op basis van de wet van 1986 tot stand zijn gekomen.

2 *De fundamentele uitgangspunten van het voorontwerp*

2.1 *De reikwijdte of het voorwerp van het voorontwerp*

Het voorontwerp heeft betrekking op de huidige intercommunales (wet 1986) en op samenwerkingsvormen tussen gemeenten die niet door de wet van 1986 of door een

andersluidende decretale bepaling zijn geregeld. Dat heeft betrekking op intergemeentelijke vzw's die niet de intercommunale vorm hebben aangenomen. De oprichting van intercommunale vzw's is volgens de wet van 1986 immers mogelijk geweest maar werd in de praktijk niet toegepast. Het gaat daarbij steeds om samenwerkingsvormen waarbij, naar de geest van dit voorontwerp, gemeenten zelf beslissen om hun taken gezamenlijk in vzw vorm uit te voeren en waarbij dan ook de gemeenten de meerderheid van de beheersmandaten bekleden.

In het advies van de CBO (geciteerd in de motivering) werd gewezen op de snelle groei van anders geregelde samenwerkingsvormen tussen lokale actoren dan via de weg van de intercommunales. Niet alleen de groei was daarbij belangrijk maar ook de vaststelling dat verzelfstandiging via samenwerkingsvormen op het lokale niveau in verschillende regelgeving is gevat waardoor een overzichtelijk beleid moeilijker wordt (voor raadsleden en burgers) maar waardoor ook een goed management nagenoeg onmogelijk wordt. Er is op deze manier immers voor raadsleden en burgers geen geconsolideerd beheersinstrument beschikbaar met een geïntegreerd zicht op financiële stromen, inzet van personeel, effecten van beleid. Omdat samenwerking steeds belangrijker wordt, vindt de Hoge Raad dat elk decreet met gevolgen voor de organisatie van het lokale politieke en bestuurlijke systeem ook moet bijdragen tot het creëren van dit geïntegreerd beleidskader.

De belangrijkste winst van het voorontwerp op dit punt is de omvorming van vzw's vrijwillig opgericht voor gemeentelijke taken op initiatief van meerdere gemeenten naar een van de samenwerkingsvormen opgenomen in het voorontwerp. De winst is ook dat nieuwe samenwerkingsbehoeften een meer uniform kader krijgen. Het voorontwerp verwijst in artikel 71 naar de "wildgroei van intergemeentelijke vzw's". In een andere tekst is sprake van 'gemeentelijke vzw's' (Nota aan de Vlaamse regering, p3): het is duidelijk dat deze tekst uiteraard niet aan de strikt gemeentelijke vzw's raakt. De organisatie van de verzelfstandiging op initiatief van één gemeente is een materie voor het toekomstig gemeentedecreet. Het is voor de Hoge Raad terzijde een open vraag of de ontbinding van rechtswege van de intergemeentelijke vzw's technisch-juridische problemen kan opleveren.

Het voorontwerp kan uiteraard geen betrekking hebben op de samenwerking in het kader van de politie en de brandweer en evenmin op de regeling voor intergemeentelijke Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen, allemaal materies geregeld door federale wetgeving.

Het voorontwerp heeft geen betrekking op samenwerkingsvormen tussen gemeenten en andere besturen die decretaal geregeld zijn (artikel 71). De Hoge Raad denkt in dat verband aan de sociale verhuurkantoren, de Logo's, de regionale landschappen, de streekplatformen. Het gaat hier hetzij om opgelegde samenwerkingsvormen waarbij de vrijwillige keuze van de gemeente niet speelt, hetzij om interbestuurlijke samenwerkingsvormen waarbij de groep betrokken gemeenten niet zorgt voor de meerderheid van de mandaten. Voor deze samenwerkingsvormen is een decreet interbestuurlijke samenwerking wenselijk dat alle samenwerkingsvormen tussen bestuursniveaus een publiekrechtelijk keuzemenu biedt zoals dat nu voor

intergemeentelijke samenwerking het geval is. Elementen uit dit voorontwerp inzake het menu en de relatie tussen mandaterende besturen en verzelfstandigde bestuursvormen, kunnen op dit punt inspirerend zijn. De Hoge Raad vindt het in het perspectief van de filosofie van dit voorontwerp logisch en correct dat de uitwerking beperkt blijft tot de materies die tot de autonome bevoegdheid van gemeenten horen en waarvoor zij zelf een vrijwillige keuze kunnen maken voor samenwerking. De wildgroei van interbestuurlijke samenwerkingsvormen moet zeker worden aangepakt in een decreet interbestuurlijke samenwerking, maar dit kan niet vanuit de principes die ten grondslag liggen aan dit voorontwerp (gemeentelijke materies, vrijwillige keuze).

Op twee samenwerkingsvormen wil de Hoge Raad in het bijzonder de aandacht vestigen: de sociale huisvestingsmaatschappijen en de verenigingen van OCMW's. Het gaat hier om twee samenwerkingsvormen met een nauwe band met de gemeentebesturen.

De sociale huisvestingsmaatschappijen vallen niet onder de reikwijdte van dit voorontwerp. Hun statuut, organisatie en toezicht zijn immers geregeld in het decreet voor de Vlaamse Wooncode (1997). Artikel 40 stelt dat de sociale huisvestingsmaatschappijen, 'zonder hun burgerlijk karakter te verliezen, de vorm aannemen van coöperatieve of naamloze vennootschappen met een sociaal oogmerk. De gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen zijn op hen van toepassing voorzover daarvan niet wordt afgeweken in de Vlaamse wooncode of in de statuten' (§2). In paragraaf 3 staat: 'het Vlaamse gewest heeft het recht om bij de erkenning, fusie of omvorming van een sociale huisvestingsmaatschappij in te tekenen op ten hoogste één vierde van het maatschappelijk kapitaal ... Wanneer het Vlaamse gewest, de provincie, de gemeenten en de OCMW's gezamenlijk de meerderheid van het kapitaal bezitten, moeten hun afgevaardigden gezamenlijk de meerderheid bezitten in de raad van bestuur' (Vlaamse wooncode, art.40 §3). Deze bepalingen maken van de sociale huisvestingsmaatschappijen interbestuurlijke en zelfs publiek-private vennootschapsstructuren. Hier blijft participatie van private ondernemingen dus wel mogelijk. De verhoudingen tussen de aandeelhoudersstructuren zijn verschillend per maatschappij. De mogelijke participatie van het Vlaamse gewest, zij het in een minderheidspositie, maakt duidelijk dat het hier om een constructie van gemengd belang gaat. De vaststelling blijft dat gemeenten (OCMW's en provincies) die samenwerken voor de sociale huisvesting en samen de meerderheid van het kapitaal bezitten, deze decretale formule moeten aanwenden. Deze case, op een toch onmiskenbaar 'lokaal' beleidsterrein met hoge herkenbaarheid voor raadsleden en burgers, illustreert volgens de Hoge Raad de beperkte effecten van dit voorontwerp op het hele lokale bestuurlijke systeem.

Hoofdstuk XII van de OCMW-wet (decreten 14 juli 1998 en 18 mei 1999) regelt de verenigingen van OCMW's waarin, naast eventueel meerdere OCMW's, ook andere openbare besturen en/of rechtspersonen kunnen deelnemen. De combinatie van dit voorontwerp met hoofdstuk XII betekent dat OCMW's die deelnemen aan intercommunales en gemeenten die deelnemen aan OCMW-verenigingen, volgens verschillende systemen van beheer werken. De samenwerking tussen gemeenten en

de samenwerking tussen OCMW's is volgens andere principes uitgewerkt: een gemeente die in beide soorten actief is, moet ten opzichte van de raadsleden en voor het management volgens uiteenlopende systemen werken. Het hierboven geschetste doel komt daarbij dus niet dichterbij in vergelijking met de huidige situatie. De Hoge Raad wijst erop dat alles wat niet in de OCMW-wetgeving is geregeld voor het beheer van verenigingen verloopt volgens de regels die gelden voor het OCMW zelf, terwijl dat voor intercommunales nooit en nu evenmin het geval is (hiervoor worden regels sui generis uitgewerkt of blijven verwijzingen naar de vennootschapsstructuur). Een consequente lijn met de filosofie van de OCMW-verenigingen zou dan zijn dat intercommunales voor alles wat het decreet niet regelt, terugvallen op het gemeentelijke regime. Ook op dit punt blijven de regelingen uit elkaar lopen. Gemeenten en OCMW's komen daardoor niet dicht bij elkaar, het wederzijdse begrip en het beter inzicht van de raadsleden worden er niet door versterkt.

Het voorontwerp heeft tot slot ook geen betrekking op samenwerking tussen één gemeente en één OCMW. Voor samenwerking moeten er immers (artikel 2) minstens twee gemeenten betrokken zijn. De Hoge Raad vindt ook dit een gemiste kans omdat betere interne samenwerking tussen gemeente en OCMW kan bijdragen tot versterking van lokale bestuurskracht.

De Hoge Raad wijst erop dat deze incrementele aanpak in het verleden net de oorzaak is geweest van de disparate structuur van het lokale bestuurlijke systeem. De Hoge Raad heeft een ambigu gevoel. Deze Regering heeft de verdienste het dossier te hebben aangepakt. Het voorontwerp komt op een aantal punten aan lokale vragen tegemoet. De reikwijdte van het ontwerp is nuttig maar tezelfdertijd beperkt. In de loop van de laatste jaren is de kritiek op het gebrekkige lokale bestuursstelsel sterk geworden: doelmatigheid en democratie worden gehinderd door een chaotische netwerkstructuur die voor elk onderdeel weer op andere regels steunt. Tegenover deze evolutie paste volgens de Hoge Raad veel meer ambitie. Minimaal zou dit voorontwerp moeten ingebed worden in politieke engagementen die duidelijk maken dat dit maar één onderdeel is van een proces van bestuurlijke harmonisering.

2.2 *De participatie van de provinciebesturen*

De wet van 1986 maakte de participatie van de provinciebesturen verder mogelijk. De provinciebesturen participeren nu in 40 intercommunales. In 4 intercommunales (Pidpa, Limtra, Lemberge en PBE) is het aandeel van de provincie in het totaal kapitaal groter dan 50 %, in 10 intercommunales ligt dat aandeel tussen 30 en 49 %, in de rest (26) is het kapitaalsaandeel kleiner dan 20 %. In 10 van de 26 ligt het aandeel op of onder 10 % (bron: ABA, 2000).

In de PIDPA, CIPAL en Lemberge zit een provinciaal mandataris de intercommunale voor (toepassing van artikel 19 van de wet van 1986), in intercommunale Lemberge is een meerderheid van de bestuurders provinciaal mandataris. Een bijzondere situatie is de Provinciale Brabantse

Energiemaatschappij waarin ook de provincie Waals-Brabant en Waalse gemeenten participeren (bron: nota VVP: 2000).

Het participatiepatroon van de provinciebesturen in intercommunales is ook per provincie verscheiden. In een aantal gevallen hebben provinciebesturen feitelijk het initiatief genomen tot samenwerking, vooral in landelijke gebieden. Dat verklaart mee waarom provinciebesturen nu op een verscheiden manier participeren: soms zijn ze deelgenoot in een intercommunale in een bepaald gebied maar niet in een intercommunale met hetzelfde doel voor een ander deel van het provinciale grondgebied. Wie alleen de huidige toestand bekijkt, heeft moeite met deze schijnbaar willekeurige invulling van het 'provinciaal belang' terwijl juist dat belang ertoe heeft geleid dat de provincies voor bepaalde gebieden zelf initiatief namen en daarom nu nog gedifferentieerd participeren.

De Hoge Raad leidt uit enkele spontane reacties af dat de gemeenten over het algemeen weinig problemen lijken te hebben met de participatie van de provinciebesturen en dat zij die participatie over het algemeen blijkbaar niet als 'dominant' ervaren. Het is, voorzover deze reacties representatief zijn, niet zo dat de vraag tot terugtrekking van de provincies spontaan vanuit het veld zou zijn gegroeid zoals dat wel het geval is met de vraag naar de verruiming van de keuzemogelijkheid van samenwerkingsvormen.

Het voorontwerp laat de keuze inzake de participatie van provinciebesturen open. In de artikelen wordt alleen verwezen naar OCMW's, verenigingen van OCMW's, autonome gemeentebedrijven en intercommunales als 'andere lokale openbare besturen'. In het geval provincies kunnen participeren, zou dat betekenen dat de notie 'andere lokale besturen' ook de provinciebesturen omvat. In elk geval kiest het voorontwerp duidelijk voor samenwerkingsvormen die door een meerderheid van gemeenten worden gestuurd. Voor de interlokale verenigingen (verenigingen zonder rechtspersoonlijkheid) is de deelname van provinciebesturen, naast private rechtspersonen, alvast ook volgens het voorontwerp mogelijk.

Samenwerkingsvormen met een meerderheid van provinciale inbreng en beheersmandaten, met een provinciale voorzitter, kunnen niet. De Hoge Raad deelt dit uitgangspunt, aansluitend bij de basisfilosofie van het voorontwerp zoals die hierboven werd toegelicht. Dat betekent dus dat de genoemde uitzonderlijke situaties in elk geval in overleg tussen gemeenten en provinciebesturen in een overgangssituatie moeten worden geregeld. De samenwerkingsvormen kunnen naar de basis van een intercommunale worden teruggebracht met terugtreden van de provinciebesturen (al dan niet verder nog in een minderheidspositie, conform de te maken keuzes van het voorontwerp). De keuze kan ook gaan in de richting van een provinciaal autonoom bedrijf of van filialen van deze bedrijven (artikel 114 quinquies e.v. van de provinciewet).

De basisfilosofie van het voorontwerpdecreet is duidelijk: voor die materies die tot het exclusieve gemeentelijk belang horen, instrumenten voor verlengd lokaal bestuur ter beschikking stellen die het karakter van verlengd lokaal bestuur versterken. De

vraag is vervolgens of de gemeenten al dan niet vrij zijn hun partners te kiezen, steeds met behoud van de cruciale bepalingen die de sturing en het beheer in handen van gemeenten en een gemeentelijke meerderheid leggen. Dat is immers de essentie van verlengd lokaal bestuur. Hieronder hebben we het over de maatschappelijke rechtspersonen en over ondernemingen. De participatie van de provinciebesturen is een bijzondere discussie omdat het hier om een ander verkozen bestuur gaat met een eigen open grondwettelijke belangensfeer.

Volgende voorbeelden, in de veronderstelling dat gemeenten hiervoor samenwerken in een rechtsvorm met rechtspersoonlijkheid, blijven binnen de sfeer van het voorontwerp: twee gemeenten beheren een gemeenschappelijk natuurgebied, drie gemeenten werken samen voor een jeugddienst, vier gemeenten beheren het gezamenlijke machinepark, hun archief of de informatica. Vijf gemeenten zetten samen een technische of juridische dienst op. De Hoge Raad kan zich voorstellen dat de gemeenten (en wellicht vooral kleinere gemeenten) voor deze en nog vele andere taken ondersteuning van de provincies willen gebruiken: deskundigheid en advies, financiering en technische hulp. De Hoge Raad vindt echter dat deze materies en deze beleidsdoelen geen permanente vertegenwoordiging van de provincies in de beheersstructuren verantwoorden. De ondersteuning kan via vele vormen: een algemeen ondersteunend beleidskader vanuit de provinciebesturen voor alle gelijkaardige samenwerkingsinitiatieven, subsidies vanuit de provinciebesturen, deskundigheid inhuren, betalen voor technische hulp vanuit de provinciebesturen, een waarnemer in de raad van bestuur. Dat er geen participatie is op beheersniveau betekent niet dat er geen intense interacties mogelijk zouden zijn tussen gemeenten en provincies. De mogelijke provinciale ondersteuning op deze domeinen wordt naar de mening van de Hoge Raad te snel en onterecht alleen gelijkgesteld met participatie in de beheersvormen van deze technische hulpstructuren. De verantwoordelijkheid van de gemeenten ten opzichte van taken van gemeentelijk belang moet helder zijn: zij zijn verantwoordelijk voor de goede gang van zaken en kunnen daarvoor door gemeenteraad en burgers ter verantwoording worden geroepen. Indien de takenfocus van het voorontwerp zo scherp kan worden volgehouden, is volgens de Hoge Raad participatie van de provinciebesturen niet wenselijk, niet in de bestaande en zeker niet in nieuwe vormen.

Het probleem bij dit voorontwerp en bij de praktijkevolatie is dat deze focus niet altijd scherp kan worden volgehouden. In dit verband wordt dan soms gesteld dat eerst het vraagstuk over de kerntaken moet worden 'opgelost' vooraleer deze vragen kunnen beantwoord worden. De Hoge Raad hoopt de problematiek van de kerntaken via een apart werkspoor te kunnen belichten. Het is evenwel een illusie te denken dat om het even welke oefening over de kerntaken dit soort vragen definitief en sluitend kan beslechten. Vanuit die redenering en hoop is het echter ook lastig om in afwachting van de onzekere uitkomst van dit debat nu alvast al maar de participatie van de provinciebesturen uit te sluiten.

Wat zijn de redenen om van een vervaging van taaksferen te spreken en wat maakt het dus moeilijk om de focus van dit voorontwerp scherp te houden ?

Een aantal motieven voor samenwerking heeft niets met maatschappelijke kerntaken te maken: zo kan de Hoge Raad zich voorstellen dat gemeenten en provinciebesturen willen samenwerken op het vlak van hun vorming- en opleidingsaanbod, op het vlak van de informatica,... Deze interne en op management gerichte motieven scheppen alleen de condities voor betere uitoefening van de kerntaken op elk niveau. Elk bestuur heeft de opdracht om het eigen management te verbeteren. Wat kan dan tegen samenwerking zijn als dat economische schaalvoordelen oplevert? Een aantal intercommunales is omwille van dit soort motieven ontstaan.

Gemeentelijk en provinciaal belang in de gerichtheid op de samenleving laten zich niet gemakkelijk afbakenen omdat het dynamische begrippen zijn die afhankelijk zijn van maatschappelijke opvattingen en veranderende beleidsdoelstellingen. Het zijn bovendien 'open' begrippen die deels afhangen van de manier waarop besturen hun beleid formuleren. Het beheer van een klein gemeenschappelijk natuurgebied door de twee betrokken gemeenten in het eerste voorbeeld lijkt helemaal niets met provinciaal of bovenlokaal belang te maken te hebben tot op het moment dat de provinciebesturen, eventueel onder stimulans van de Vlaamse overheid, werk willen of moeten maken van publiek beheerde en provinciale gebiedsdekkende natuurverbindingzones. Het kan ook dat beide gemeenten met dat natuurgebied plannen hebben die dat gebied een ruime uitstraling geven bijvoorbeeld in het kader van een Europees ontwikkelingsprogramma voor de streek. Op dat moment kunnen allicht goede beleidsmotieven worden gevonden om tussen gemeenten en provincies samen te werken. Doelstellingen van gemeentelijk belang en doelstellingen van provinciaal of bovenlokaal belang vallen dan samen. Beide decentrale besturen moeten dan hoe dan ook onderling afspreken hoe zij beide belangensferen verenigen. Het lijkt niet meer dan logisch dat zij kunnen samenwerken om gezamenlijk het beheer te voeren.

In nog andere gevallen zijn materies wettelijk al niet exclusief gemeentelijk maar kunnen ook provinciebesturen initiatieven nemen: de wetgever geeft dan zelf aan dat taken tot beide belangensferen horen. De elektriciteitswet van 1925 bijvoorbeeld laat provinciebesturen toe in de distributie te participeren. In die gevallen is samenwerking wenselijk maar moet dan ook aanvaard worden dat provinciebesturen eventueel dominant zijn in bepaalde interbestuurlijke samenwerkingsvormen.

In de huidige toepassing van de wet van 1986 zijn deze ratio's, bij gebrek aan betere decretale kaders, samen aanwezig geweest, tot en met de mogelijkheid om provinciale intercommunales te maken. De naam 'interbestuurlijke samenwerkingsvorm met provinciale meerderheid' zou in de huidige context beter aansluiten bij de algemeen erkende nood aan interbestuurlijke samenwerking.

De focus op exclusief gemeentelijke taken leidde de Hoge Raad tot negatieve besluiten over de participatie van de provinciebesturen. Daarbij is geen provinciaal belang gemoeid. Tezelfdertijd hebben de gemeenten steeds meer taken die gemengd belang vertonen. Het is de gelijktijdig gevoelde nood voor samenwerking op beide gemeentelijke taaksporen die de meningsverschillen over de participatie van de provinciebesturen verklaart. Bij gebrek aan beter geschikte interbestuurlijke

kaders balanceren beide discussies nu rond dit voorontwerp en zorgt dit voor lastige besluitvorming, ook voor de Hoge Raad. Het onmogelijk maken van 'provinciale intercommunales' wijst erop dat dit decreet focust op exclusief gemeentelijke taken: het blijft immers gaan om vormen van verlengd lokaal bestuur. Die keuze is verdedigbaar, alleen schiet de samenwerkingsevolutie op het veld doorheen deze exclusief gemeentelijke taken. Als vanuit de gemeenten en provincies de keuze om provincies uit te sluiten in vraag wordt gesteld, wordt daarbij toch vooral gedacht aan interbestuurlijke samenwerkingsmotieven die niet meer onder de strikte noemer verlengd lokaal bestuur horen maar die wel met dit voorontwerp onmogelijk zouden kunnen worden.

In deze situatie neemt de Hoge Raad het standpunt in dat het minst schadelijk is voor de huidige lokale praktijk en dat, bij gebrek aan en in afwachting van betere decretale kaders, lokale actoren via dit instrument een zo flexibel mogelijk palet aan samenwerkingsvormen en samenwerkingsconstructies wil blijven aanbieden. Daarom stelt de Hoge Raad voor dat gemeenten de vrijheid behouden om de provinciebesturen in het beheer te betrekken. Dat is dan uitsluitend gericht op beleidsdoelen die te maken hebben met ondersteunende managementtaken (het creëren van schaalvoordelen), op taken van gemengd belang en op taken waarbij beide besturen de wettelijke mogelijkheid hebben om op te treden en daarom beter gecoördineerd samenwerken. In die gevallen is participatie van de provinciebesturen in het beheer wel verantwoord waar het dat voor exclusief gemeentelijke taken niet is.

De Hoge Raad vindt evenwel dat het veel beter zou zijn om hiervoor specifieke samenwerkingsvormen uitdrukkelijk te voorzien met inbegrip van deze waarin provinciebesturen de meerderheid van kapitaal en beheersmandaten kunnen leveren. In die samenwerkingsvormen moet ook samenwerking tussen een provincie en één gemeente of stad worden opgenomen. Dat alles is met dit voorontwerp niet mogelijk en kan nochtans aan een behoefte beantwoorden. Het toont aan dat dit ontwerpdecreet alleen een overgangsregeling is op weg naar een decreet met een bredere regeling voor samenwerkingsvormen met verschillende varianten naargelang de aard van de participanten.

Samengevat

De Hoge Raad stelt vast dat geen financiële scenario's ter beschikking zijn om de gevolgen van het terugtreden van de provinciebesturen te berekenen. De situatie op het terrein is zeer verscheiden. In een aantal gevallen hebben provinciebesturen het initiatief genomen tot samenwerking en heeft de provinciale inbreng een belangrijke meerwaarde gehad. Samenwerking tussen gemeentebesturen en provinciebesturen steunt soms op het streven naar schaalvoordelen voor taken die ondersteunend zijn om de maatschappelijke kerntaken te vervullen. Op sommige terreinen hebben zowel gemeenten als provincies het wettelijke recht om initiatief te nemen en in nog andere gevallen is sprake van gemengd belang. Omwille van deze motieven en omwille van het niet beschikbaar zijn van andere decretale samenwerkingskaders,

stelt de Hoge Raad voor de participatie van de provinciebesturen in de huidige intercommunales te behouden.

De uitzonderlijke gevallen van de provinciale intercommunales moeten worden afgebouwd. Conform de basisfilosofie van het voorontwerp vindt de Hoge Raad dat gemeentebesturen in alle gevallen de meerderheid van kapitaal en beheersmandaten moeten bezitten. De overgangstermijnen zijn van toepassing op deze gevallen.

Bij het verstrijken van de termijnen van de huidige intercommunales of bij verlenging zou een kritische analyse moeten volgen waarin de zinvolheid van de verdere beheersverantwoordelijkheid van de provinciebesturen behoorlijk wordt gemotiveerd. Dat afwegingsproces moet op de eerste plaats op het niveau van gemeenten en provincies afzonderlijk en vervolgens tussen gemeenten en provinciebesturen gebeuren. In derde orde kijkt de toezichthoudende overheid toe op de motiveringsgronden. De Hoge Raad vindt de participatie van de provinciebesturen in nieuwe intercommunales die taken van gemeentelijk belang beheren, niet wenselijk. De ondersteuning vanwege de provinciebesturen kan op andere manieren dan door participatie in het beheer.

Zolang er geen beter decretaal kader bestaat voor interbestuurlijke samenwerking vindt de Hoge Raad dat de provinciebesturen wel kunnen participeren in nieuwe intercommunales opgericht voor taken van gemengd belang. In de oprichtingsperiode voorzien in het voorontwerp moet deze motivering evenzeer behoorlijk worden toegelicht. Zowel het gemeentelijke als het provinciale aspect van het gemengd belang moeten in beleidstermen worden gemotiveerd. De beoordeling van het 'gemengd belang' valt onder het toezicht. Tot een betere regeling beschikbaar is, gaat de Hoge Raad er vanuit dat de toezichtsinstanties flexibel zullen zijn. Misschien is het nuttig dat de toezichthoudende overheid zich op dit punt laat adviseren door de Hoge Raad in het kader van de verfijning en de toetsing van de kerntakendiscussie.

Indien het advies van de Hoge Raad als uitgangspunt zou worden overgenomen, betekent dat de aanpassing van artikel 37 dat nu de onverenigbaarheid voorziet van het mandaat van bestuurder en provincieraadslid c.q. lid van de bestendige deputatie. Allicht moet dan ook artikel 15 aangepast worden waardoor provinciebesturen ook als waarnemer kunnen deelnemen in het in dat artikel vermelde overlegorgaan in de fase van de oprichting.

2.3 De participatie van private rechtspersonen

2.3.1 De participatie van maatschappelijke organisaties

Het voorontwerp wil private rechtspersonen alleen laten deelnemen aan de interlokale verenigingen: de samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid (artikel 6). In het artikel staat: 'onverminderd andersluidende decretale bepalingen kunnen ook andere rechtspersonen hieraan deelnemen'. In de toelichting staat: 'andere rechtspersonen kunnen bij de overeenkomst betrokken worden, tenzij in andere decretale teksten hun deelneming verboden wordt'. Omdat in de artikelen

over de vormen met rechtspersoonlijkheid sprake is van ‘andere openbare lokale besturen’ gaat de Hoge Raad ervan uit dat de omschrijving ‘andere rechtspersonen’ voor de interlokale verenigingen ook betrekking heeft op private rechtspersonen. Dat zou in het voorontwerp duidelijker kunnen worden omschreven.

In de toelichting bij artikel 9 staat ‘uitsluitend gemeenteraadsleden kunnen zetelen in het beheerscomité (van de interlokale vereniging)’ terwijl in het artikel 9 staat: ‘een beheerscomité dat samengesteld is uit minstens één afgevaardigde van elke deelnemer, voor de gemeenten aangeduid onder de gemeenteraadsleden....’ De gecombineerde lectuur van deze artikelen leidt tot wat onduidelijkheid. Tegen het principe lijkt weinig bezwaar te bestaan, gegeven het karakter van de samenwerkingsvorm waarbij alle beslissingen uitsluitend bij de gemeenten liggen en er geen sprake is van rechtspersoonlijkheid.

Het voorontwerp is wel duidelijk voor de drie samenwerkingsvormen met rechtspersoonlijkheid: alleen gemeenten, OCMW’s en hun verenigingen, autonome gemeentebedrijven en intercommunales, samen de lokale openbare besturen, kunnen deelnemen (over de provinciebesturen, zie hierboven). De participatie van maatschappelijke rechtspersonen heeft in de praktijk vooral betrekking op intercommunales voor streekontwikkeling waarin sociale partners zetelen, in sommige gevallen ondertussen aangevuld met andere actoren (onder andere: milieuverenigingen). In de energiesector is er participatie van verenigingen van verbruikers.

De Hoge Raad steunt de keuze in het voorontwerp die dus voornamelijk uitwerking heeft op de intercommunales voor streekontwikkeling. Vanuit technisch oogpunt stelt de Hoge Raad wel vast dat een aantal organisaties van de sociale partners geen rechtspersonen zijn. Het karakter van verlengd lokaal bestuur maakt van de intercommunales hulpinstrumenten. In de periode waarin de intercommunales voor streekontwikkeling het licht zagen, was het subregionale veld anders gestructureerd dan nu. Vooral de komst van de streekplatformen is op dat vlak belangrijk. De sociale partners nemen daar een belangrijke plaats in. In de toenmalige opvattingen was het logisch dat de intercommunales voor streekontwikkeling de tripartite-samenstelling weerspiegelden die op centraal niveau en op provinciaal niveau (de GOM’s) voor het economische beleid was gegroeid. De Hoge Raad wijst erop dat zowel de oorspronkelijke benaming als de doelstellingen van de toenmalige ‘vennootschappen voor economische uitrusting’ op dat model steunden (ze werden slechts later ‘echte’ intercommunales en de samenstelling werd behouden). De Hoge Raad ziet nu geen reden meer om de sociale partners beheersverantwoordelijkheid te geven in een gemeentelijk hulpinstrument. In de huidige opvatting over representatie is ook de vraag aan de orde of de vertegenwoordiging, indien ze wordt aangehouden, niet zou moeten worden verruimd naar nog heel wat andere maatschappelijke groepen. In enkele intercommunales voor streekontwikkeling is de aandeelhoudersstructuur verruimd om milieugroepen een beheersmandaat te geven. De gesloten structuur van het economische veld in de jaren ’60 bestaat niet meer: het fors gestegen aantal ‘stake holders’ bij afwegingen voor sociaal-ecologisch-economische ontwikkeling zou ertoe kunnen leiden dat intercommunales voor elke

georganiseerde groep kunnen of wellicht zelfs moeten opengesteld worden. Het valt te betwijfelen of dit het goed management zou bevorderen. Dit zou de status van intercommunales ook grondig veranderen.

De Hoge Raad vindt wel dat een brede maatschappelijke consultatie bij belangrijke keuzemomenten aan de orde is. In eerste instantie moet dat op gemeentelijk niveau gebeuren, soms kan het ook nuttig zijn om dat overleg te organiseren in intercommunaal verband zeker in die gevallen waar de intercommunale bepaalde bevoegdheden in opdracht van de gemeente uitoefent. De Hoge Raad vindt dat de manier waarop deze consultatie verloopt, in elke intercommunale op maat moet worden georganiseerd. Op dit punt kan het voorontwerp nog verfijnd worden: de Hoge Raad stelt voor dat elke intercommunale een aantal basisregels inzake externe communicatie en externe openbaarheid via de eigen statuten vorm moet geven (aanvulling bij artikel 28, lid 10). De verplichting geldt in het algemeen, de vorm en procedure is maatwerk.

De Hoge Raad stelt voor dat het voorontwerp de bepaling zou opnemen dat de non-participatie van maatschappelijke rechtspersonen geldt 'tenzij er andersluidende decretale bepalingen' zijn. De Hoge Raad heeft daarbij dan in het bijzonder de participatie van verbruikersverenigingen op het oog in de energiesectoren. De specifieke aard van deze marktgerichte en commerciële intercommunales met een duidelijke burger-klant structuur verantwoordt de rechtstreekse participatie van de klanten. De Hoge Raad stelt dus voor dat dit dan in de betrokken decreten wordt geregeld. Dat is bijvoorbeeld al het geval via de regeling voorzien in het cultuurpact voor de participatie van maatschappelijke organisaties in het beheer van culturele infrastructuur die intercommunaal zou worden beheerd.

2.3.2 De participatie van bedrijven

In de fase van de politieke deliberatie is een fundamentele keuze gemaakt voor intercommunales die alleen beheerd kunnen worden door lokale openbare besturen. In het voorontwerp worden overgangsmaatregelen voorzien (zie hieronder). Het verbaast de Hoge Raad echter dat deze keuze niet grondiger werd voorbereid. De Hoge Raad kan in zijn huidige structuur en ondersteuning zelf niet meer doen dan de noodzaak van die grondige afwegingen aangeven.

Het is bekend dat een aantal intercommunales tot de grootste bedrijven van het land hoort en dat zij zowel economisch als sociaal belangrijke actoren zijn. In geen enkele tekst staan afwegingen over de effecten op economisch vlak. Bovendien bevinden deze intercommunales zich in een sterk veranderlijke economische omgeving als gevolg van liberalisering, internationalisering en schaalconcentraties. Er is al uitgebreid gewezen op de gevolgen van de verminderde dividenden voor de gemeenten als gevolg van de liberalisering. Ondertussen zijn zowel in zuivere als in gemengde intercommunales belangrijke organisatorische veranderingen aan de gang tegen de achtergrond van marktevoluties en discussies over de rol van de gemeente in die vernieuwde marktstructuren. Het huidige debat over de positie van de

gemeentebesturen in de energiesectoren overstijgt ruim de politieke discussie over zuivere ‘versus’ gemengde intercommunales.

Op federaal en regionaal niveau is er overleg over kernopdrachten, de gevolgen voor en de positie van de gemeenten in de energiesectoren. Op Vlaams niveau is dat versterkt als gevolg van het electriciteitsdecreet van 5 juli 2000 en het voorontwerpdecreet inzake de gassector (Vlaamse regering 17 juli 2000). Daarin worden belangrijke keuzes gemaakt. De klanten krijgen steeds meer een vrije keuze. De intercommunales krijgen het monopolie over het beheer van het distributienet maar ze moeten zorgen voor een vrije toegang op dat net voor iedereen die aan de voorwaarden voldoet (VVSG-week, nr 29, p2). De Hoge Raad heeft de indruk dat de Vlaamse regering via dit ontwerpdecreet doelstellingen wil realiseren die eigenlijk al beoogd worden door het electriciteitsdecreet en het ontwerp voor de gasdistributie. De scheiding tussen productie en distributie staat centraal in die decreten. Het electriciteitsdecreet bepaalt dat de Vlaamse regering beslist over de wijze waarop de onafhankelijkheid van de distributienetbeheerders (de intercommunales) tegenover producenten of verkopers van stroom moet worden ingevuld. De Vlaamse regering zou terzake een minimale participatie vastleggen.

De principiële keuze in dit voorontwerp zou nu ook nog eens de basisstructuur wijzigen in een bestuurlijke context die voor de gemeenten geen andere instrumenten voorziet om in publiekrechtelijk verband met de private sector samen te werken. De gevolgen van deze stap in deze turbulente context, de inbedding ervan in de grondige decretale wijzigingen van deze sectoren en de financiële gevolgen zijn naar de mening van de Hoge Raad niet voldoende meegerekend of in beeld gebracht. De kloof tussen principes en het gebrek aan inschatting van de gevolgen duwt de Hoge Raad in een voorzichtige positie voor dit aspect van het voorontwerp.

Het voorontwerp bevat een aantal bepalingen over de relatie tussen de publieke sector en bedrijven die door de Hoge Raad worden gesteund omdat ze in elk geval tot verbeterde publieke controle kunnen leiden:

- ⇒ het zogenaamde ‘vetorecht’ dat in de wet van 1986 was voorzien wordt in dit voorontwerp geschrapt (uiteeraard is dit alleen een logisch gevolg van het niet meer laten participeren van private rechtspersonen);
- ⇒ de doelstellingen van de intercommunales moeten welbepaald omschreven zijn en het voorontwerp voorziet een veel grondiger voorbereidingsperiode voor de oprichting van intercommunales;
- ⇒ de terugkoppeling naar de gemeenteraden wordt versterkt waardoor ook de samenwerking met bedrijven het voorwerp kan zijn van een grondiger publiek debat;
- ⇒ het voorontwerp stelt dat het toevertrouwen van dienstverlening aan derden uitsluitend kan met toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten. Dat moet volgens de Hoge Raad in elk geval een objectieve keuze van de private partner waarborgen.

Het voorontwerp ondersteunt de samenwerking met bedrijven door twee instrumenten: de uitbesteding via de wetgeving voor de overheidsopdrachten en de deelname van dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen aan privaatrechtelijke personen 'voorzover het maatschappelijk doel van deze rechtspersonen overeenstemt met de eigen doelstellingen'. De deelneming is onderworpen aan de voorwaarde dat aan de intercommunale minstens een mandaat van bestuurder wordt toegekend (artikel 67).

De Hoge Raad heeft vragen over de verwijzing in het voorontwerp naar het instrument van de concessies dat niet is opgenomen in de wetgeving op de overheidsopdrachten. Vijftig jaar geleden was het gebrek aan publieke sturing via de toenmalige concessies het belangrijkste motief om tot gemengde intercommunales te komen. De Hoge Raad vreest dat de ervaring van toen herhaald zal worden: de publieke sector wordt uitgekleeft via concessies en de monopolievorming in de private sector wordt versterkt.

De Hoge Raad merkt op dat artikel 67 de intercommunales een 'open' participatiebevoegdheid toekent die de gemeenten zelf niet hebben op basis van de gemeentewet. De programmawet van 21 december 1994 geeft de gemeenten wel de 'gesloten' bevoegdheid om te participeren in bedrijven voor productie, vervoer en distributie van energie'. Dat verschil is uiteraard volkomen onlogisch: het verlengd lokaal bestuur zou zelf een ruimere actieruimte krijgen dan de gemeenten die het verlengd lokaal bestuur mandateren. De noodzaak van een vernieuwd wettelijk kader voor de gemeenten kan alleen maar herhaald worden.

De Hoge Raad vreest dat de uitwerking van dit voorontwerp ertoe zal leiden dat de controle vanuit de gemeenten en intercommunales nog zwakker zal worden en nog meer een stap terug zal zijn in vergelijking met de huidige al niet optimale verhouding. Het uitbesteden via concessies (voorzien in de toelichting) of een overheidsopdracht (expliciet voorzien in de artikelen) kan ertoe leiden dat zeer veel beheersopdrachten worden toevertrouwd aan de private contractant en dat het intercommunale bestuur daarin nauwelijks nog een rol speelt. De bepaling van artikel 67 kan ertoe leiden dat in de privaatrechtelijke rechtspersoon slechts door één intercommunale gemandateerde mee kan worden beslist, terwijl in de huidige situatie paritair en met een gemeentelijk overwicht moet worden beslist. De Hoge Raad vreest dat deze vertegenwoordiging in bedrijven, waarvan sommigen met een steeds meer internationale allure, eerder symbolisch zal zijn.

De Hoge Raad kan de basisredenering van de Vlaamse regering volgen. Derden, aan wie opdrachten worden toevertrouwd, horen niet op beheersniveau mee te beslissen over de belangrijke keuzes die de gemeenten en hun hulpstructuren over die opdrachten moeten maken. Belangenvermenging en vervaging van verantwoordelijkheid kunnen daarvan het gevolg zijn. De objectivering van het toekennen van opdrachten via de wetgeving voor de overheidsopdrachten moet deze procedure alvast meer controleerbaar en publiek maken.

De Hoge Raad vreest evenwel dat de gevolgen van deze principiële keuze nu niet voldoende doordacht en becijferd zijn en dat het voorontwerp te weinig waarborgen inhoudt om de gemeenten nu meer sturing te laten geven aan de publiek-private samenwerking. De democratische instrumenten wegen volgens de Hoge Raad in elk geval veel te licht om deze gevaren te counteren. De gevolgen van dit voorontwerp, gekoppeld aan het ontbreken van een decretaal PPS-kader, houden het gevaar in dat de sturingspositie van de gemeenten nog verzwakt. Daarom adviseert de Hoge Raad om de invoering van een PPS-kader te koppelen aan een aanpassing van het intercommunale decreet en om tot op dat moment de beheersparticipatie van bedrijven te behouden onder de voorwaarde van de toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten zoals geregeld in dit voorontwerp.

3 *Deelthema's uit het voorontwerp*

3.1 *Het samenwerkingsmenu*

De Hoge Raad vindt de bepaling over de landsgrensoverschrijdende samenwerking positief. Dat levert zeker een ondersteunend instrument voor de versterking van de samenwerking in euregionaal verband.

De bepalingen over de gewestgrensoverschrijdende samenwerking (artikel 65) zijn niet nieuw en de uitwerking hangt volledig af van de intentie om al dan niet samenwerkingsakkoorden te sluiten.

De Hoge Raad vindt de keuze van de vier voorgestelde samenwerkingsvormen over het algemeen positief. Dat is volgens de Hoge Raad een belangrijk winstpunt van dit voorontwerp.

Tijdens de technische toelichting werd gesteld dat de gewone overeenkomsten tussen gemeenten verder ook blijven bestaan en als samenwerkingsinstrument kunnen worden aangewend.

De interlokale vereniging is een samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid. De Hoge Raad merkt op dat in de memorie van toelichting alleen en expliciet wordt verwezen naar de zogenaamde 'centrumgemeente-constructie' naar Nederlands model. Daarmee lijkt het wel alsof deze vorm bedoeld is voor samenwerking tussen grotere centrumsteden en 'omliggende kleine gemeenten' zoals in de memorie letterlijk is aangegeven. De Hoge Raad stelt voor de memorie met andere voorbeelden te onderbouwen zodat de samenwerking rond dienstverlening ook duidelijk kan worden ingeschakeld voor de samenwerking tussen kleine landelijke gemeenten of tussen grotere steden (en andere lokale openbare besturen).

De uitwerking van de projectvereniging, de lichtste vorm van samenwerking met rechtspersoonlijkheid en gebonden aan een termijn van zes jaar (verlengbaar), komt

in het voorontwerp slecht tot uiting. Dat heeft te maken met de stapeling van de artikelsgewijze verwijzing in artikel 14. Het ware beter het apart hoofdstuk over deze projectvereniging volledig uit te werken zodat helder is hoe deze structuur functioneert. De onduidelijkheid heeft ook te maken met de benaming project die in de memorie niet verder wordt toegelicht. De Hoge Raad kan zich achter de keuze voor de formule scharen en ondersteunt ook de keuze voor tijdelijkheid, maar adviseert om de benaming project verder toe te lichten. Het is immers de bedoeling van de decreetgever om de intergemeentelijke vzw's een beter geschikte publiekrechtelijke formule aan te bieden. Veel vzw's en nieuwe samenwerkingsvormen zullen wellicht moeite hebben om hun activiteiten onder de noemer 'project' te vatten. In een aantal gevallen gaat het om vormen van samenwerking voor het gezamenlijk aanbod van permanente dienstverlening of over samenwerking die ontwikkelingsgericht is en waarbij de concrete projecten niet altijd van bij het begin duidelijk zijn of over samenwerking die gericht is op beheer van infrastructuur. Het woord project heeft in deze context te veel de betekenis van een concreet implementeerbaar doel.

Het valt de Hoge Raad wel op dat artikel 41 (informatie van de bestuurders voor de gemeenteraad) niet geldt voor de projectverenigingen (dat artikel is niet opgesomd in artikel 14, laatste lid betreffende de projectverenigingen).

3.2 Doelstellingen, activiteiten, samenhang

In artikel 3 van het ontwerpdecreet staat: 'wat gemeenten intergemeentelijk willen behandelen conform dit decreet is concreet bepaald; dit kan meerdere activiteiten omvatten die wanneer zij het voorwerp uitmaken van bevoegdheidsoverdracht, een onmiskenbare inhoudelijke samenhang vertonen'. In de toelichting bij dit artikel staat: 'de doelstellingen moeten beperkt in omvang blijven ... Meervoudigheid van doelstellingen wordt niet verboden maar de activiteiten ter verwezenlijking van deze doelstellingen moeten, zeker wanneer de gemeenten effectief een bevoegdheidsoverdracht ten gunste van het samenwerkingsverband realiseren, een inhoudelijke samenhang vertonen. ... Een precieze definitie is uiteraard onmogelijk: overleg tussen de initiatiefnemers en de overheid zal in concreto uitsluitel geven' (Memorie, p13). In artikel 10 lezen we: '... om al dan niet met bevoegdheidsoverdracht, doelstellingen te verwezenlijken die behoren tot één of meer inhoudelijk samenhangende gemeentelijke beleidsdomeinen'. In artikel 12 staat: 'duidelijk omschreven bevoegdheden met betrekking tot één of meer functioneel samenhangende beleidsdomeinen'. In artikel 28 staat dat de statuten moeten vermelden: 'de maatschappelijke doelstellingen die duidelijk en beperkend (moeten) omschreven zijn.'

Voor intercommunales met bevoegdheidsoverdracht (over deze term: zie hieronder) is de samenhang van doelstellingen een scherper gestelde voorwaarde dan voor de andere intercommunales. Toch lezen we in artikel 12 over de projectvereniging: 'een duidelijk omschreven project' en over de dienstverlenende vereniging: 'een duidelijk omschreven dienst, eventueel voor verschillende beleidsdomeinen'.

Project en dienst staan telkens in het enkelvoud, zij het dat de dienst betrekking kan hebben op verschillende beleidsdomeinen.

De Hoge Raad stelt vast dat soms sprake is van doelstellingen, soms alleen van activiteiten, terwijl beide termen samen wel in de memorie voorkomen. Samengenomen leest de Hoge Raad dit als volgt: een intercommunale kan een beperkt aantal doelstellingen nastreven en de activiteiten ter verwezenlijking van deze groep doelstellingen moeten samenhang vertonen over het geheel van de doelstellingen heen. Dat betekent dat de doelstellingen ook niet ver uit elkaar kunnen liggen anders is samenhang van activiteiten onmogelijk. Die voorwaarden zijn vooral strak voor de opdrachthoudende intercommunes.

Doelstellingen, activiteiten, maatschappelijke doelstellingen, inhoudelijke samenhang, functionele samenhang, beleidsdomeinen: deze begrippen zijn verder niet omschreven en laten ruime of zeer beperkende interpretaties toe. Het evenwicht tussen flexibiliteit en rigiditeit is als gevolg van deze onduidelijkheid wel zeer labiel. Nagenoeg alles hangt hier af van de wijze waarop het opportunisttoezicht wordt uitgeoefend.

Wat is een doelstelling, wat is een activiteit? Zoals steeds in de discussies over intercommunes is het onderscheid niet duidelijk. Dat is belangrijk in het kader van de procedure voor de statutenwijziging. Vermits activiteiten eerder betrekking hebben op implementatie en dus op operationele doelen lijkt het onverantwoord dat elke nieuwe activiteit (cfr artikel 3) tot een statutenwijziging zou moeten leiden. Overigens is in het artikel over de statuten zelf duidelijk geen sprake van 'activiteiten' maar alleen van 'maatschappelijke doelstellingen.' De Hoge Raad weet niet of hij hieruit mag afleiden dat er in het voorontwerp een hiërarchie bestaat tussen doelstellingen en activiteiten. Dat zou al voor een deel aan de kritische bedenkingen tegemoet komen.

Wat is een 'beleidsdomein'? Is 'grondgebonden materies' voldoende als beschrijving van een beleidsdomein? Is gemeentelijk milieubeleid een verantwoorde omschrijving voor een beleidsdomein? Is ophaling en verwerking van huisvuil een maatschappelijke doelstelling of een activiteit in het kader van de 'maatschappelijke doelstelling': 'ten behoeve van de inwoners, voorzien in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid,...' (artikel 135 §1, NGW).

Wat is 'functionele samenhang'? Naarmate steeds meer beleidsdomeinen feitelijk verweven zijn en men, ook en vooral op Vlaams niveau, steeds meer spreekt over 'geïntegreerd beleid' is ook dat een begrip dat zich leent voor veel interpretaties. Waar vroeger huisvesting, milieuzorg, ruimtelijke ordening, sociale dienstverlening gescheiden werden benaderd, domineert nu de opvatting dat deze domeinen in elkaar verweven zijn vanuit een gebiedsgerichte benadering. Mag een intercommunale in haar doelstellingen opnemen: 'de gemeenten technisch, planmatig en op het vlak van communicatie ondersteunen bij het opzetten van gebiedsgerichte ontwikkelingsprogramma's op wijkniveau'? De doelstelling is concreet en

beperkend maar omvat wel alle beleidsdomeinen. Vanuit het actiegebied bekeken is er echter intense functionele samenhang.

Met deze vragen wil de Hoge Raad vooral aantonen hoe lastig deze begrippen als toetssteen te hanteren zijn en hoeveel afhangt van de manier waarop en van wie de interpretaties invult.

De Hoge Raad steunt het voorstel om de doelstellingen van de intercommunale statutair en in begeleidende beleidsnota's goed te omschrijven. In ondersteunende documenten moet worden aangegeven welke de maatschappelijke doelstelling is, welke de operationele doelstellingen zijn voor de volgende jaren en op welke grote taakdomeinen de intercommunale zich zal bewegen. Dat is echter niet hetzelfde als een exacte opsomming van concrete activiteiten. De verzelfstandiging werkt maar als de intercommunale door haar acties flexibel kan inspelen op behoeften en nieuwe noden van gemeenten. De Hoge Raad vindt dat het op de eerste plaats aan de gemeenten zelf is om de controle op de activiteiten van de intercommunales uit te voeren. De voorstellen in het voorontwerp voor het nauwer aanhalen van de banden met de gemeenten steunen op hetzelfde uitgangspunt en moeten bijdragen om de sturing vanuit de gemeenten te versterken. Betere politieke en publieke controle is daarvoor essentieel. Verslagen, evaluaties en algemene vergaderingen moeten de gemeenteraadsleden in staat stellen de activiteiten op te volgen.

De Hoge Raad vindt dat de eerste toets van de 'functionele samenhang' steeds op het lokale niveau moet liggen: de wijze waarop samenhang vanuit de lokale veldpraktijk wordt aangevoeld, verschilt immers vaak grondig van de wijze waarop functionele samenhang op centraal niveau wordt bekeken, vaak toch eerder vanuit de bevoegdheidsverkaveling en de opsplitsing in departementen en diensten. Een strakke insnoering van deze begrippen zou vernieuwing van onderop onmogelijk maken. Deze bepalingen krijgen pas de volle betekenis in de concrete toepassing van het toezicht. Het decreet zou niet mogen leiden tot eenzijdige toepassing van opportuniteitstoezicht op basis van centrale ratio's. Verdere afspraken in een vernieuwd pact lijken hier op zijn minst noodzakelijk. De wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend moet zelf voorwerp kunnen zijn van publiek debat.

3.3 *Dienstverlenende en opdrachthoudende intercommunales*

3.3.1 *Algemeen advies*

In de huidige intercommunales komen meerdere combinaties van doelstellingen annex activiteiten voor:

- ⇒ afval en streekontwikkeling (in 7 intercommunales);
- ⇒ electriciteit, communicatie en gas (of twee van de drie; in 14 intercommunales);
- ⇒ technische bijstand, economisch beleid - industriezones - en huisvesting (in 2 intercommunales).

De huidige dienstverlenende samenwerkingsvormen zijn vooral de intercommunales voor streekontwikkeling die in sommige gevallen een breed palet van diensten ontwikkelen (urbanistisch bureau, milieudienst, dienst veiligheid,...). De gemeente kan er voor kiezen om de dienstverlening uitsluitend aan deze intercommunales toe te vertrouwen. In deze samenwerkingsverbanden kan geen sprake zijn van afstand of overdracht van bevoegdheid. Dat zou dus betekenen dat er een scheiding moet komen tussen dienstverlenende en opdrachthoudende intercommunales. De meest concrete aanleiding is de inbedding van de afvalverwerking in de huidige intercommunales voor streekontwikkeling. De scheiding moet volgens de decreetgever bijdragen tot grotere duidelijkheid, tot betere controle van de gemeenten op de specifieke activiteiten waarvoor zij bevoegdheden overdragen en tot heldere financiële structuren. De vermenging van dienstverlenende en opdrachthoudende taken in één beheersstructuur hindert volgens de decreetgever deze elementen.

De combinatie van het voorgaande element ('samenhang van beperkte doelstellingen') met dit element (scheiding tussen de soorten intercommunales) zal betekenen dat bestaande intercommunales moeten opgesplitst worden. Voor de problematiek van samenhang verwijzen we naar het voorgaande punt: horen electriciteit, gas en communicatie in één intercommunale? Volstaat het daarvoor te verwijzen naar het gemeenschappelijk en gecoördineerd gebruik van het gemeentelijk openbaar domein als 'beleidsdomein'?

De opsplitsing in verschillende intercommunales kan ertoe bijdragen dat de gemeentelijke mandatarissen zich beter op hun controletaak kunnen toespitsen, dat de raad van bestuur zich volledig in één materie kan specialiseren en minder afhankelijk wordt van het management. Men krijgt ook meer waarborgen om vermenging van financiële middelen te voorkomen. Dat is de overweging die domineert in het voorontwerp. Onvermijdelijk stijgt daarmee het aantal intercommunales, al lijkt dat kwantitatieve effect toch eerder beperkt te zijn (over andere gevolgen: zie hieronder). Dat is dan de (beperkte) prijs die men moet betalen voor grotere eenduidige controle. Waar de samenstelling van de groep gemeenten die dienstverlening verwacht verschilt van de groep gemeenten die opdrachten heeft overgedragen, lijkt er nog meer motief te zijn om een splitsing door te voeren. Waar de groepen samenvallen lijkt splitsing het gevaar in te houden voor papieren constructies waarbij dezelfde raad van bestuur verschillende petjes opzet.

De situaties (verschillende combinaties van soorten taken, verschillen per gebied, verschillen per gemeente) te velde zijn op dit vlak nogal gedifferentieerd en dat bemoeilijkt eenduidige formules. Dat is voor de Hoge Raad een belangrijk gegeven om zich af te vragen of de decreetgever zelf moet bepalen dat er scheiding moet komen, dan wel of deze keuze ook niet op de eerste plaats bij de keuzemogelijkheden van de gemeenten moet horen.

Vanuit inhoudelijk oogpunt bestaat de vrees dat combinaties van dienstverlening en opdrachthouderschap teveel macht bij de intercommunale concentreren en de macht van de managementspecialisten versterken ten opzichte van de generalisten in het

bestuur. Een inhoudelijke overweging voor menging van taken is dat taken verweven zijn en dat externe integratie, bijvoorbeeld van milieubeleid, best gediend is met koppelingen naar ruimtelijke ordening en huisvesting. Splitsing bevordert dan verkokering en hindert integratie. Integratie zoals gemeenten die zien is niet noodzakelijk integratie zoals de Vlaamse regering dat ziet. We stelden hierboven al dat in een aantal gevallen geïntegreerde vernieuwing eerder lokaal groeit dan in de verkokerde centrale organisatie.

De Hoge Raad stelt vast dat de Vlaamse regering een uitgebreid stelsel van toezicht uitwerkt en dat de positie van de regeringscommissaris centraal wordt getekend. Tezelfdertijd steunt het voorontwerp op een uitgebreid stelsel van versterkte controle vanuit de gemeentebesturen. De combinaties van al deze keuzes lijken te leiden tot punten van tegenspraak.

Er lijkt vooreerst een tegenstelling te zijn tussen de keuze om het toezicht te versterken en de strakke bepalingen over taken en aard van intercommunales. Als men erop vertrouwt dat het toezicht functioneert en voldoende wordt uitgebouwd om de controletaken aan te kunnen dan is het niet nodig om het decreet rigide op te bouwen. Of gemeenten dan taken willen combineren (deels dienstverlenend, deels opdrachthoudend) is dan hun zaak. De toezichthoudende overheid kan, conform de keuzes in het voorontwerp, op alle mogelijke momenten tussenkomen indien er gevaar zou zijn dat de controle onvolkomen zal verlopen. Ze bouwt voor zichzelf allerlei mogelijkheden in om de gemeenten te wijzen op de gevaren van ondoorzichtigheid en om aan te dringen op heldere financiële verantwoording.

Het voorontwerp vertoont ook een vorm van tegenspraak op het vlak van de controle vanuit de gemeenten: ofwel vertrouwt men erop dat de voorgestelde mechanismen tot betere controle leiden ofwel vindt men dat het decreet zelf zoveel mogelijk de controle vanuit de gemeenten moet vervangen. Nu lijkt het wel alsof het decreet op alle fronten tot verstrakking wil overgaan: in het decreet, via de gemeenten en via het toezicht.

Het uitgangspunt van de Hoge Raad is dat de decreetgever een kader aanreikt en erop toeziet dat de basisprincipes worden gerespecteerd, dat de controle vanuit de gemeenten wordt versterkt en dat binnen deze beide lijnen de flexibiliteit voor de gemeenten zo groot mogelijk moet blijven om lokaal maatwerk en verantwoorde keuzes voor combinaties van taken mogelijk te maken. In sommige gevallen kunnen de gemeenten dan vinden dat scheiding van taken en intercommunales wenselijk is, in andere gevallen kunnen ze het verantwoord vinden dat één intercommunale dienstverlenend en opdrachthoudend is. De Hoge Raad vindt dus niet dat het decreet zelf moet bepalen dat dienstverlening en opdrachthouderschap niet mogen gecombineerd worden.

Volgend tekstamendement bij punt 3.3.1 werd ingediend door de delegatie van de gemeentebesturen. De Hoge Raad formuleert dit niet als een onderdeel van het advies maar geeft dit wel ter overweging mee.

De verplichte opsplitsing in dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen zoals opgenomen in het ontwerpdecreet en voorzover dat onderscheid in de definitieve tekst behouden blijft, wordt door de opstellers van de tekst verantwoord door het argument dat een grotere transparantie moet worden nagestreefd. Die doelstelling is legitiem maar kan evenzeer via een andere regeling worden bereikt zonder de pertinente nadelen van de verplichte opsplitsing.

Een nauwkeurig verwoord onderscheid in de statuten tussen de opdrachthoudende en dienstverlenende activiteiten, gekoppeld aan een duidelijk gescheiden boekhouding voor beide materies, lijken dezelfde garanties te bieden. De argumentatie van de Vlaamse regering tegen dit eenvoudige systeem van regelgeving is helemaal niet overtuigend, zeker niet in een tijd waar men over vereenvoudiging van regelgeving spreekt. De voor de hand liggende nadelen van een splitsing kunnen op die manier worden vermeden.

3.3.2 *Technische bedenkingen*

Vanuit technisch oogpunt zijn bij het voorontwerp nog twee aanvullende bedenkingen te maken. De eerste heeft te maken met de juridische complicaties van de ontbinding van bestaande vennootschappen, de tweede met de financiële gevolgen op het vlak van de BTW-regeling. De Hoge Raad stipt deze probleemvelden aan voor verdere uitwerking door specialisten.

Indien het ontwerp realiteit zou worden, zouden bestaande intercommunales moeten worden opgesplitst in 'oude' en 'nieuwe' vennootschappen. Het is niet duidelijk hoe deze splitsing moet verlopen. Ontbinding en oprichting van vennootschappen doet vragen rijzen over de engagementen die gemeenten hadden aangegaan en de regelingen inzake verplichte overname van infrastructuur en personeel. Het kan niet de bedoeling zijn dat gemeenten die in een nieuwe vennootschap moeten stappen extra financiële lasten krijgen omdat ze de bestaande activiteit in een andere juridische entiteit moeten voortzetten. Moeten gemeenten bij de oprichting van een nieuwe vennootschap dan de oprichtingsprocedure doorlopen en betekent dat dat zij de mogelijkheid krijgen om niet te participeren in de nieuwe intercommunale en dus af te zien van de verplichtingen die vaak nog voor meerdere jaren lopen? In dat soort gevallen zal ook moeten bepaald worden welke intercommunale blijft bestaan en welke nieuw is: dat kan voor de problematiek van engagementen en overname belangrijk zijn. Indien de decreetgever deze keuze wil behouden, zal op dit punt in elk geval een meer grondige juridische motivering moeten voorzien zijn. Het kan niet de bedoeling zijn dat een juridisch vacuüm gemeenten in problemen brengt en de private sector eventueel helemaal vrij spel geeft.

Het voorontwerp besteedt nauwelijks aandacht aan de BTW-problematiek, ook niet aan het BTW-statuuut van de verenigingen zonder rechtspersoonlijkheid. Het voorontwerp besteedt zeker te weinig aandacht aan de financiële gevolgen van opsplitsing op het vlak van de BTW-regeling (zie hieronder). In de gevallen waarbij intercommunales effectief in de plaats van de gemeente handelen, betalen de

gemeenten niet de prijs van een dienst maar is hun betaling te beschouwen als een financiële bijdrage in de beheerslasten van de intercommunale vereniging en zijn die bijdragen niet aan de BTW onderworpen. Dat bestaat ook in de gevallen waarbij een intercommunale vennoot wordt bij een andere intercommunale (substitutie). Splitsing van intercommunales zou betekenen dat de dienstverlenende intercommunales niet in aanmerking komen voor BTW-vrijstelling (deze intercommunales kennen immers geen overdracht van bevoegdheden). Een afvalintercommunale die verder van de diensten van de oorspronkelijke intercommunale gebruik wil maken (nu dienstverlenende intercommunale) zal dan allicht BTW moeten betalen aan deze intercommunale (en zal wellicht voor de dienstverlening de wetgeving voor de overheidsopdrachten moeten gebruiken).

In de toelichtende nota bij het ontwerpdecreet wordt bij artikel 12 gewag gemaakt van de formule van de “exclusieve dienstverlening”. Het komt erop neer dat een gemeente die uit eigen beheer wenst te treden, zich uitsluitend tot haar intercommunale kan wenden. Nochtans behoudt ze het recht om de opdracht in eigen beheer te realiseren. Deze ‘exclusieve dienstverlening’ vertoont minstens gelijkenissen met de formule van de afstand van beheer. Het lijkt noodzakelijk om verder te onderzoeken welke de BTW-implicaties zijn van een verplichte opsplitsing en in hoeverre de idee van exclusieve dienstverlening, eventueel anders genoemd en beschreven, geen aanleiding kan zijn voor een vrijstelling van het BTW-regime.

Dit lijkt op het eerste gezicht niet onmogelijk. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat een opdracht binnen deze structuur immers ook buiten de wetgeving overheidsopdrachten valt. De link tussen de vrijstelling van de BTW-verplichting en vrijstelling inzake de wetgeving overheidsopdrachten lijkt ook in de rechtspraak te worden aanvaard. Het is daarom wellicht aangewezen om in het decreet een structuur van “exclusieve dienstverlening” expliciet te voorzien in de onderlinge verhouding tussen participerende intercommunales.

3.4 De bevoegdheidsoverdracht in opdrachthoudende intercommunales

In nota's van de MINA-raad en van de SERV en in voorbereidende nota's van leden van de Hoge Raad wordt voorbehoud gemaakt bij de term ‘bevoegdheidsoverdracht’ naar opdrachthoudende intercommunales.

Tijdens de discussies in de Hoge Raad is door technici aangebracht dat de notie ‘bevoegdheidsoverdracht’ een bijzondere betekenis heeft in relatie tot de hierboven al beschreven BTW-problematiek. De omzendbrief nr. 6 van 27 februari 1975 van de BTW-administratie stelt dat de diensten die een intercommunale vereniging aan een gemeente verstrekt van BTW vrijgesteld zijn wanneer die gemeente voor die diensten vooraf haar rechten inzake regeling en beheer heeft *afgestaan* aan de vereniging. Mocht dit principe in dit ontwerp geschrapt worden, dan betekent dit dat gemeenten 21 % BTW zullen moeten betalen op de diensten die de intercommunale aan hen levert. Dat is al het geval voor alle andere diensten die de intercommunale nu aan de gemeenten versterkt. De Hoge Raad merkt terzijde op dat het

merkwaardig is dat een gemeente aan door haar verzelfstandigde diensten BTW moet betalen: de fiscaliteit dwingt gemeenten eerder diensten zelf te ontwikkelen terwijl modern management hen in de richting van verzelfstandiging duwt.

Het staat voor de Hoge Raad buiten kijf dat een gemeente bevoegdheden die haar grondwettelijk toebehoren of die door wetgeving aan een van haar organen zijn toegewezen, nooit aan een intercommunale kan overdragen. De discussies wijzen er wel op dat het begrip beladen is omdat hierdoor meteen een associatie met de ontwikkeling van een 'eigen bestuurslaag' wordt gemaakt. Dat kan volgens de Hoge Raad worden opgelost door in de memorie veel omstandiger dan nu het geval is erop te wijzen dat het hier steeds en alleen gaat om het toevertrouwen van de operationele of beheersbevoegdheden. In de ontwerptekst van het decreet kan het begrip beheersafstand of operationele bevoegdheidsoverdracht worden gebruikt.

De Hoge Raad steunt evenwel onverkort dit basisprincipe. Gemeenten worden geacht vooraf goed te overwegen op welke manier zij hun dienstverlening wensen uit te bouwen. Het voorontwerp bouwt op dat vlak voldoende en voldoende lange periodes van overweging in. Eens ze de keuze gemaakt hebben samen met andere gemeenten moet de verzelfstandiging volop haar troeven kunnen uitspelen. Dat betekent dat de gemeenten moeten aanvaarden dat een meerderheid beslissingen kan nemen waarbij zij zich moeten neerleggen. Het betekent ook dat het schaalvoordeel van de investeringen maar werkt als de gemeenten niet permanent de mogelijkheid krijgen om op hun beslissing terug te komen.

3.5 De democratisering van de intercommunales

Het voorontwerp bevat een aantal bepalingen die de democratische controle op de intercommunales moet versterken. De Hoge Raad steunt deze basiskeuze die er vooral op neerkomt dat de gemeenteraad meer sturende en controlerende taken krijgt. Hoe belangrijk betere procedures op dit vlak zijn, toch zal de essentiële aandrijving van controle maar tot stand komen als de verantwoordelijke gemeentebestuurders zelf overtuigd zijn dat zij de sturing in handen moeten houden. In deze zin geeft het voorontwerp geen waarborgen en kan het evenzeer tot formalisme leiden: men doet exact wat het voorontwerp voorschrijft en toch blijft de gemeenteraad buitenspel staan.

Dit onderdeel van het voorontwerp balanceert vervolgens tussen democratische afwegingen en de noodzaak aan kwaliteitsvol management. Dat management vergt voldoende zelfstandigheid en ruimte om te handelen. Te strakke terugkoppelingsprocedures zowel naar de gemeenteraden als naar de algemene vergaderingen of naar de raden van bestuur kunnen dat management schaden. Een kaderdecreet heeft echter maar een beperkt effect op dit evenwicht. Veel hangt af van de manier waarop de gemeenteraden hun rol vervullen en van de wijze waarop de organen van de intercommunale management en controle kunnen verzoenen. Een decreet kan die balans niet voorschrijven of opleggen.

Het voorontwerp bevat volgende bepalingen:

- ⇒ het verslag door de benoemde bestuurders tijdens een openbare vergadering van de gemeenteraad (minstens éénmaal per jaar) (artikel 41);
- ⇒ het mandaat voor de algemene vergadering telkens te verlenen door een gemeenteraadsbeslissing (artikel 34, lid 2);
- ⇒ minstens twee algemene vergaderingen per jaar (een gewone en een bijzondere algemene vergadering in de loop van het laatste trimester met het oog op de bespreking van de te ontwikkelen activiteiten en te volgen strategie voor het volgende boekjaar) (artikel 34, laatste lid);
- ⇒ alle statutenwijzigingen moeten door de gemeenteraden worden goedgekeurd (artikel 29);
- ⇒ gemeenten worden vertegenwoordigd door raadsleden, eventueel door externe deskundigen (tweederde meerderheid) (artikel 35)
- ⇒ bijstand door deskundigen op de raad van bestuur (artikel 36)
- ⇒ inzage van de gedetailleerde notulen van de raad van bestuur en van directiecomité met stemgedrag van de leden en de bijhorende documenten liggen ter inzage op het secretariaat van de aangesloten leden (artt 40 en 42);
- ⇒ oprichting van adviescomités voor de niet in de raad van bestuur vertegenwoordigde gemeenten (artikel 43);
- ⇒ na elke gemeenteraadsverkiezing komt een evaluatierapport met bijgevoegd een nieuw ondernemingsplan voor de komende legislatuurdat of een gemotiveerd voorstel om het samenwerkingsverband te beëindigen (artikel 58).

De Hoge Raad merkt op dat artikel 28, lid 10 vermeldt dat de statuten ook moeten bepalen: de wijze en periodiciteit van noodzakelijke informatiedoorstroming tussen de organen van de intercommunale onderling en naar de deelnemers. De statuten bieden dus de mogelijkheid om bijkomende afspraken te maken over de doorstroming van agenda's, verslagen, documenten zowel tussen de organen van de intercommunale als tussen de intercommunale en de gemeenten. Hierboven formuleerde de Hoge Raad het voorstel om dit artikel te verruimen naar externe informatie- en openbaarheidsverplichtingen.

De Hoge Raad stelt voor dit pakket aan democratiseringsmaatregelen kansen te geven. In het verleden is de afstand tussen de gemeenten en de intercommunales soms te groot geworden. Deze maatregelen kunnen het mogelijk maken tot een beter evenwicht te komen. De regeling van twee algemene vergaderingen (waarvan één die de plannen van de intercommunale bekijkt) brengt meer administratie mee maar is volgens de Hoge Raad toch verantwoord. De keuze om het mandaat van de vertegenwoordigers in de algemene vergadering te omschrijven per algemene vergadering kan de aandacht van de gemeenteraad scherpen. Een gemeente die tevreden is over het werk van haar gemandateerden kan dat mandaat verlengen.

De Hoge Raad stipt wel de spanning aan tussen het mandaat van de gemeentelijke afgevaardigden enerzijds en anderzijds de rol die deze gemandateerden ook als verantwoordelijke bestuurder van de intercommunale moeten vervullen. Deze

bestuursverantwoordelijkheid heeft met collectieve belangen van de groep gemeenten te maken en die bestuurlijke verantwoordelijkheid vergt ruimte voor eigen afwegingen vanuit de opdracht van de intercommunale. Uit de praktijk zal nog moeten blijken hoe beide mandaten te verzoenen zijn.

Het is opvallend dat in het ontwerpdecreet geen sprake is van het meest geschikte instrument voor democratische controle: de begroting. Het ontwerpdecreet vermeldt nergens dat intercommunales zouden verplicht zijn een begroting op te maken en deze, op nader te bepalen wijzen, voor te leggen eventueel zelfs te laten goedkeuren door de gemeenteraden. Het ontbreken van bepalingen in het voorontwerp betekent dat de intercommunales hiervoor op de bepalingen van de vennootschapswetgeving moeten steunen. De Hoge Raad vraagt zich af of voldoende bij dit punt is stilgestaan of dat eerder de traditie uit de vorige wetgeving zonder meer is overgenomen. Het is in elk geval opvallend dat de ambitie er was om een eigen publiekrechtelijk statuut te tekenen maar dat dat geen betrekking heeft op de regelingen voor de financiële basisdocumenten en financiële procedures bij de gemeenteraden.

3.6 *Organisatie en management van de intercommunales*

De Hoge Raad steunt de bepalingen in het voorontwerp voor het invoeren van een sperperiode tijdens periodes van gemeenteraadsverkiezingen (artikel 20).

De Hoge Raad is het eens met de bepalingen in verband met de onverenigbaarheden (artikel 37, met aanpassing afhankelijk van de finale beslissing over de provinciale mandatarissen).

Het voorontwerp bepaalt dat niemand in meer dan twee intercommunales mandaten gelijktijdig mag uitoefenen (artikel 35, laatste lid). De Hoge Raad is in het in principe eens met de beperking van het aantal mandaten om machtsconcentratie in te dijken. De vraag is evenwel wat dit artikel concreet zal betekenen voor kleine gemeenten die bij veel intercommunales zijn aangesloten. In het geval de Regering de keuzes in dit voorontwerp bestendigt (zie hierboven) die tot splitsing van intercommunales zouden kunnen leiden, voorziet de Hoge Raad op dit vlak praktische problemen en misschien ook wel problemen op vlak van inhoudelijke afstemming.

Hierboven is al gesteld dat het evenwicht tussen democratische controle en doelmatigheid labiel is. Op één punt is dat evenwicht volgens de Hoge Raad verbroken: artikel 57 bepaalt dat de raad van bestuur bevoegd is voor alle personeelsaangelegenheden en deze bevoegdheid niet kan delegeren. Hier wordt het evenwicht tussen het personeelsbeleid (raad van bestuur) en aspecten van het personeelsmanagement en de personeelsadministratie (directiecomité) verbroken. De Hoge Raad stelt voor dit artikel meer genuanceerd te formuleren. Het personeelsbeleid heeft betrekking op de kaders inzake aanwerving en de rechtspositieregeling, het personeelsmanagement heeft betrekking op concrete

aanwervingsprocedures, selectie van personeel, het treffen van disciplinaire maatregelen,...

3.7 Verlenging van de intercommunales

Artikel 25 regelt de verlenging van de intercommunales. Lid twee bepaalt dat de laatste algemene vergadering voor het verstrijken van de duur tot verlenging kan beslissen en dit lid regelt ook de stemprocedure. Alle gemeenteraden moeten beslissen en die beslissingen moeten steunen op een onderzoek 'gebeurlijk vergelijkend in de mate er zich verschillende beheersvormen reëel aanbieden'. In de toelichting bij artikel 25 is nog sprake van een 'evaluatie van de voorbije periode' naast de verantwoording voor de toekomstige keuze op basis van een onderzoek. In artikel 26 is de sperperiode opgenomen voor verlengingen tijdens het jaar van de gemeenteraadsverkiezingen.

Deze regeling is zeker al een stap vooruit in vergelijking met het vroegere artikel 21 van de wet van 1986 dat de algemene vergadering ruime bevoegdheid gaf om zelf over de verlenging te beslissen. De Hoge Raad wijst op de gebrekkige afstemming tussen de tekst van het ontwerpdecreet en de memorie. Moet de verlenging steunen op twee documenten: een evaluatie en een onderzoek over de alternatieve keuzes inzake verlenging? De Hoge Raad stelt voor om voor de verlengingsprocedure een zo groot mogelijke parallel na te streven met de procedure voor oprichting (artikel 15 e.v.).

3.8 Toezicht op de intercommunales

Voor de intercommunales wordt een andere toezichtsregeling ontworpen dan voor de gemeenten zelf. In het eerste hoofdstuk van het advies heeft de Hoge Raad al gepleit voor harmonisering van regelgeving. Dit voorontwerp draagt daar op dit vlak niet toe bij. Wat is de rationaliteit om een afwijkende toezichtsregeling te ontwerpen? Het voorontwerp bouwt dan bovendien nog een onderscheid in voor de projectvereniging die niet aan hoofdstuk IV van het voorontwerp onderworpen is. De termijnen die in verschillende artikelen zijn opgenomen (zie artt. 19, 30 en 60) wijken ook af van het toezichtsdecreet van 1993.

3.9 Samenwerking tussen intercommunales

Artikel 18 in fine bepaalt dat intercommunales in een andere intercommunale mogen participeren. Dat is een lichte vorm van samenwerking. De Hoge Raad stelt voor ook expliciet op te nemen dat intercommunales onderling overeenkomsten mogen sluiten. Dat is een tweede lichte vorm van samenwerking.

Het voorontwerp bevat geen bepalingen over nieuwe intercommunales die worden opgericht vanuit bestaande intercommunales. Dat beschouwt de Hoge Raad als een

zware vorm van samenwerking. In het licht van de fundamentele keuzes die het ontwerp maakt voor de publiek-private samenwerking is dat vreemd. Men kan zich immers voorstellen dat samenwerking voor investeringen tussen intercommunales noodzakelijk is om met sterke private partners te kunnen onderhandelen. Als de publieke sector nog geacht wordt sturingsverantwoordelijkheid te behouden, is samenwerking tussen intercommunales in een nieuwe intercommunale allicht soms noodzakelijk. De Hoge Raad stelt voor dit expliciet te voorzien en dit evenzeer vergezeld te laten gaan van democratische voorwaarden en van de in dit ontwerp uitgewerkte oprichtingsmodaliteiten. De Hoge Raad stelt wel voor in de memorie op te nemen dat het hier moet gaan om samenwerkingsvormen om technische motieven (economische rendabiliteit, bundeling van middelen). De keuze voor deze zware vorm van samenwerking moet dan ook omstandig gemotiveerd en goed controleerbaar zijn.

Brussel, 13 november 2000

De voorzitter,

Secretariaat

Filip De Rynck

Peter Van Herck

PROTOCOL NR. 2000/3 ONDERAFDELING COMITÉ C1

Door de afvaardiging van de overheid, samengesteld als volgt:

1. De heer Johan Sauwens, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport, Voorzitter,
2. Mevrouw Mieke Vogels, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke kansen, Ondervoorzitter,
3. De heer Patrick Dewael, Minister-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Financiën,
4. De heer Steve Stevaert, minister Vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie,

enerzijds,

en de afgevaardigden van de representatieve vakorganisaties, samengesteld als volgt:

- de Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD),
- de Christelijke Centrale van de Openbare Diensten (CCOD),
- het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt (VSOA),

anderzijds,

Werd een akkoord bereikt over het bijgaand ontwerp van decreet tot regeling van de intergemeentelijke samenwerking in het Vlaams Gewest wat de artikelen 8, 27 (nieuw artikel 37) en artikel 57 (nieuw artikel 69) over het personeel betreft, mits de wijzigingen aangebracht worden zoals hieronder geformuleerd bij de opmerkingen.

Bijgaand document maakt integraal deel uit van dit protocol

Opmerkingen vakorganisaties:

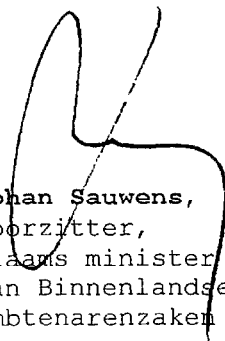
De vakorganisaties stellen volgende tekstaanpassingen voor:

- Artikel 8 wordt na "... .. de gemeente waar de zetel gevestigd is en die de interlokale vereniging vertegenwoordigt" : "De beherende gemeente kan eigen personeel inzetten ten behoeve van het samenwerkingsverband, overeenkomstig de voorwaarden bepaald in de overeenkomst, en onder voorbehoud dat de rechten van dit personeel geëerbiedigd worden".
- Aan artikel 27 (nieuwe artikel 37) wordt na "Het voltallige personeel van de intercommunale wordt overgenomen , en zonder dat de personeelsleden door deze overname gebonden zijn" een paragraaf toegevoegd die luidt als volgt : "De nieuwe werkgever waarborgt de rechten die de vereniging op het ogenblik van haar ontbinding, hetzij statutair, hetzij contractueel voor de werknemers vastgesteld had."
- Aan artikel 57 (nieuw artikel 69) wordt na "een termijn van drie maanden," toegevoegd : "en na onderhandelingen conform de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en de uitvoeringsbesluiten daarbij, een administratief en geldelijk statuut op,"

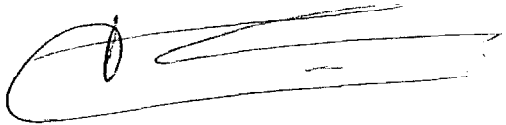
Brussel,

Voor de overheid,


Voor de representatieve vakorganisaties,




Johan Sauwens,
Voorzitter,
Vlaams minister
van Binnenlandse Aangelegenheden,
Ambtenarenzaken en Sport



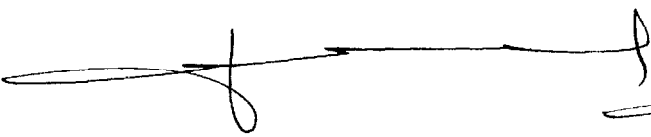
Mil Luyten
Secretaris van de Algemene Centrale der
Openbare Diensten



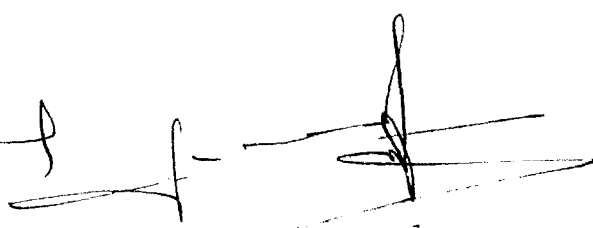
Mieke Vogels,
Ondervoorzitter,
Vlaams minister
Van Welzijn, Gezondheid en
Gelijke Kansen




Kristien Van der Gucht
Nationaal secretaris van de Christelijke
Centrale van de openbare Diensten



Patrick Dewael
Minister-president
van de Vlaamse regering



C.O. S. MEEUWIS
Christian De Prêtre
Secretaris van het Vrij Syndicaat van
het Openbaar Ambt



Steve Stevaert
Minister vice-president
van de Vlaamse regering

ADVIES OVER DE INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING
VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN (SERV)

Brussel, 22 november 2000

INHOUD

	Blz.
1. Vooraf	97
2 Samenvatting	97
3 Korte situering van het voorontwerp	99
4. Kernelementen van het advies	100
4.1 Nood aan taakafbakening	100
4.2 Nood aan een kader voor PPS	102
4.3 Democratisering, functionele en sociaal-economische vereisten	102
4.4 Garanties voor werkbaarheid	104
4.5 Aandacht voor de gevolgen inzake werkgelegenheid	104
4.6 De intercommunale als gemeentelijke hulpstructuur en de interbestuurlijke samenwerking	105
4.7 De rol van de sociale partners in de intergemeentelijke samenwerking en het strategisch sociaal-economisch streekoverleg	106
5. Bijkomende elementen	107
5.1 De intercommunale als uitvoerend instrument	107
5.2 Keuzemenu	108
5.3 Meervoudige doelstellingen	108
5.4 Adviescommissies en (gewest)grensoverschrijdende participaties	108
BIJLAGEN	110
1. Intercommunales vandaag	
1.1 Zuivere en gemengde intercommunales	110
1.2 Provinciale participatie	112
1.3 Taakgroepen en doelstellingen	112
1.4 Feitelijke samenwerking	113
2. Krachtlijnen van het CBO-advies inzake intergemeentelijke samenwerking	113
2.1 Uitgangspunt	114
2.2 CBO-Advies	114

1. VOORAF

De Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken, Sport vroeg de Raad op 3 juli 2000 om advies over voorontwerp van decreet op de intergemeentelijke samenwerking. Dit advies werd gevraagd binnen een termijn van 5 dagen, waardoor de adviesvraag reeds in de Raadszitting van juli werd behandeld.

In zijn antwoord van 12 juli 2000 aan de minister stelde de Raad dat, gelet op het belang dat de sociale partners hechten aan de bestuurlijke organisatie op lokaal en subregionaal niveau, de Raad zijn advies pas in het najaar wenste te formuleren.

Ondertussen werd ook aan de Vlaamse Hoge Raad voor het Binnenlands Bestuur advies gevraagd over het voorontwerp van decreet en heeft deze Raad zijn advies verstrekt op 15 november 2000.

Voorliggend advies moet beschouwd worden als het formele antwoord op de adviesvraag van juli II. Dit advies is mede gebaseerd op een door de Raad georganiseerde hoorzitting¹, waarin deskundigen en actoren van het terrein werden gehoord.

2. SAMENVATTING

Niettegenstaande de Raad kan instemmen met een aantal uitgangspunten (zoals het democratiseringsprincipe), meent hij dat een afzonderlijke decretale regeling voor de intergemeentelijke samenwerking voorbarig is.

Er is ten eerste nog geen discussie gevoerd over de in het regeerakkoord aangekondigde taakafbakening van de verschillende bestuurlijke niveaus. De concretisering van het federale akkoord over de regionalisering van de gemeente- en provinciewetgeving vormt

¹ Aan deze hoorzitting namen deel:

- Prof. Filip De Rynck, Voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur;
- Vertegenwoordigers van de sociale partners in verschillende zuivere en gemengde intercommunales en in streekintercommunales;
- Een vertegenwoordiging van Intermixt;
- Vertegenwoordigers van producenten van de gas- en elektriciteit en van afvalverwerking die vandaag betrokken zijn bij de intergemeentelijke samenwerking;
- Een vertegenwoordiging van de Vlaamse administratie Binnenlands Bestuur;
- Een vertegenwoordiging van de VVSG en de VVP.

hiervoor het geschikte kader.

Ten tweede wordt verwezen naar de mogelijkheden van PPS, maar is er op dit ogenblik nog geen decretale regeling. De Raad stelt vast dat in voorliggend ontwerp bepaalde vormen van PPS worden gestimuleerd terwijl er andere worden ontraden.

Ten derde ontbreekt in het voorontwerp basismateriaal en simulaties om de voorgestelde wijzigingen in verband met de betrokkenheid van privé-partners te kunnen inschatten.

Ten vierde vindt de Raad het van primordiaal belang dat de structuren die diensten van algemeen belang aanbieden functioneel en economisch goed werken en transparant zijn. De Raad wijst er hierbij ook op dat dient vermeden te worden dat politieke besluitvorming enerzijds en het ondernemen anderzijds door elkaar gehaald worden.

De strategische keuzen die in dit verband moeten gemaakt worden, moeten rekening houden met de algemene schaalvergroting in de nutssectoren.

Ten vijfde stelt de Raad vast dat de gevolgen voor de werkgelegenheid onvoldoende worden ingeschat en gebeurde er geen overleg met de werknemersorganisaties.

Ten zesde valt de interbestuurlijke samenwerking volledig buiten het vizier van het voorontwerp en er gebeurde geen analyse van de terreinen waarop vandaag de provincies actief zijn in intercommunaal verband.

Ten zevende onderstreept de Raad de noodzaak van een volwaardige betrokkenheid van de sociale partners bij het streekontwikkelingsbeleid. In de huidige context betekent dit een volwaardige betrokkenheid van de sociale partners in de intercommunales die een sociaal-economische doelstelling hebben (zoals de streekontwikkelingsintercommunales en de PWA-vzw's). De Raad herinnert evenwel aan zijn standpunt van december 1999, waarin hij de ontwikkeling vroeg van een strategisch sociaal-economisch streekoverleg. De Raad vraagt dat de overheid in dit verband op korte termijn acties onderneemt om dit strategisch overleg concreet te organiseren. Zoals destijds gezegd dient hierbij ook de intergemeentelijke samenwerking in de streekintercommunales betrokken te worden.

Op basis van al deze elementen komt de Raad tot het besluit dat voorliggend ontwerpdecreet voorbarig is en dat een afzonderlijke decretale regeling voor de intergemeentelijke samenwerking niet opportuun is. Er dient eerst werk te worden gemaakt van een gemeente- en provinciedecreet, waarin de taken van de lokale besturen worden scherp gesteld. Op basis daarvan kan dan een decreet worden opgesteld betreffende de samenwerking tussen de overheidsbesturen in Vlaanderen, niet enkel beperkt tot de intergemeentelijke samenwerking maar ook betreffende samenwerkingsverbanden met provincies en/of gewest. Tegelijkertijd dient een decreetaal kader te worden ontworpen voor PPS evenals een nieuw kader voor het

streekontwikkelingsbeleid.

De Raad meent ook dat er op dit ogenblik geen sociaal-economische basis is voor de in dit voorontwerp van decreet genomen opties. Het is noodzakelijk dat onderzoek ten gronde wordt uitgevoerd, waarbij het accent duidelijk meer is dan een debat over zuivere vs. gemengde intercommunales.

De hierboven kort samengevatte elementen wordt in wat volgt verder onderbouwd. Er is tevens een bijlage toegevoegd die een eerste analyse bevat van de betrokkenheid van de privé-partners en van de provincies.

3. KORTE SITUERING VAN HET VOORONTWERP

Het betreffende voorontwerp van decreet legt de regels vast inzake de toekomstige samenwerking van lokale besturen, met dien verstande dat alleen de intergemeentelijke samenwerking geregeld wordt met inbegrip van andere lokale openbare besturen op dat niveau (OCMW en autonome gemeentebedrijven). Gesteld wordt dat het al dan niet kunnen deelnemen van provincies aan intercommunales afhangt van de af te bakenen kerntaken, waarover nog een advies zal gevraagd worden aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.

Kort geschetst voorziet het voorontwerp vier mogelijke vormen van intergemeentelijke samenwerking.

Vooreerst wordt de projectmatige interlokale samenwerking van korte termijn mogelijk. Deze samenwerkingsvorm heeft geen rechtspersoonlijkheid. De andere drie vormen van samenwerking hebben wel een rechtspersoonlijkheid. Het betreft ten eerste de projectverenigingen, bedoeld voor kleinschalige projecten die een beperkt aantal gemeenten aanbelangen en met een maximale duurtijd van 6 jaar. Het is deze vorm van samenwerking die de wildgroei van gemeentelijke vzw's moet beletten. Ten tweede zijn er de dienstverlenende verenigingen die een maximale duurtijd hebben van 18 jaar. Gesteld wordt dat de huidige streekontwikkelingsintercommunales in de toekomst dienstverlenende verenigingen kunnen zijn.

Waar de vorige drie vormen van samenwerking geen bevoegdheidsoverdracht met zich meebrengen is dit wel het geval voor de opdrachthoudende vereniging. Hieronder worden de intercommunale verenigingen begrepen die hun grondslag vinden in de wet van 22 december 1986. Ook voor deze verenigingen geldt een maximale duurtijd van 18 jaar.

Deze samenwerkingsvormen moeten beschouwd worden als hulpstructuren voor het doelmatig uitoefenen van welomschreven taken van gemeentelijk belang. De voorgestelde verenigingsvormen alsook de wijze waarop ze beheerd worden en het beslissingsproces tot stand komt, is gebaseerd op twee basisdoelstellingen. Het betreft diversificatie en versoepeling en democratisering.

Ten opzichte van de huidige situatie is de grootste wijziging, naast de afbouw van de provinciale deelneming, het feit dat privé-partners niet meer kunnen participeren in samenwerkingsvormen met rechtspersoonlijkheid. Daar waar er vandaag privé-partners betrokken zijn in intercommunales is een uitstapregeling op 18 jaar uitgewerkt.

4. KERNELEMENTEN VAN HET ADVIES

4.1 NOOD AAN TAAKAFBAKENING

Intergemeentelijke samenwerking kan niet op zich beschouwd worden. Het is een van de vormen waarmee het bestuur in Vlaanderen gestalte krijgt. De intergemeentelijke samenwerking handelt over opdrachten die behoren tot het gemeentelijk bestuursniveau. De opdrachten van dit bestuursniveau worden mede bepaald door de verhouding met het provinciale en Vlaamse bestuursniveau. Dit werd door de Raad in zijn brief van 12 juli 2000 ook zo geschreven. De Raad stelde immers dat een regelgeving inzake intergemeentelijke samenwerking maar kan nadat een discussie is gevoerd over de taken van de lokale en bovenlokale besturen. Pas daarna kan aangegeven worden op welke terreinen en op welk bestuursniveau samenwerking nodig kan zijn. Dit is overigens conform met het regeerakkoord waarin gesteld wordt dat *'Voor de drie rechtstreeks verkozen overheidsniveaus (Vlaanderen, provincies, lokale besturen) moet er op korte termijn duidelijkheid komen over hun kerntaken. In het kader van een gebiedsgerichte benadering zal ruimte behouden worden voor lokale en subregionale behoeften en bekommernissen en voor specifieke behoeften. Streefdoel is dat er een gelijktijdige afsprakenregeling over de drie bestuursniveaus in complementariteit tot stand komt.'*

Het is duidelijk dat van de aangekondigde gelijktijdigheid en complementariteit met de nu gehanteerde partiële aanpak geen sprake is. Vanzelfsprekend interfereert een discussie hierover met de door Vlaanderen in de septemberverklaring 2000 gevraagde overheveling van de gemeente- en provinciewetgeving. In dit verband stelde het regeerakkoord: *'In afwachting dat de bevoegdheid over de organieke wetgeving inzake gemeenten en provincies overgeheveld wordt, wordt verder werk gemaakt van een wetenschappelijk onderbouwd ontwerp van Vlaams gemeentedecreet. Daarover wordt een zo breed mogelijk maatschappelijk debat gevoerd.'*

Ondertussen werd hieromtrent op Federaal niveau een akkoord bereikt². Eenmaal gerealiseerd biedt dit de gelegenheid om de wetgeving omtrent gemeenten en provincies op Vlaams niveau te regelen. Het zou dan ook van weinig inzicht getuigen indien men nu reeds een afzonderlijke decretale regeling zou uitwerken voor de intergemeentelijke samenwerking.

Het lijkt verder aangewezen om binnen de taakafbakening ook het debat van schaalgrootte van de gemeente niet uit de weg te gaan. Veelal is de argumentatie om intergemeentelijk samen te werken alleen gebaseerd op het gegeven dat één gemeente alleen een bepaalde dienst niet aankan.

De vraag is hierbij of intergemeentelijke samenwerking hierop het enige antwoord is.

Tenslotte stelt de Raad vast dat het voorontwerp de samenwerking niet regelt tussen de verschillende bestuurslagen, terwijl ook een ander deel van de interlokale samenwerking (zoals tussen OCMW's) buiten het vizier valt. Alle vormen van samenwerking die in een ander wettelijk of decretaal kader worden geregeld, vallen dus buiten het werkingsgebied van dit decreet, wat de overzichtelijkheid niet ten goede komt.

Gelet op al deze elementen is een afzonderlijke decretale regeling voor de intergemeentelijke samenwerking op dit ogenblik niet opportuun en kan beter gewerkt worden in de richting van een totaaldecreet, waarbij de taakafbakening en de samenwerking wordt opengetrokken naar alle bestuursniveaus en gekoppeld wordt aan een gemeente- en provinciedecreet.

² De Federale Beleidsverklaring - Het vertrouwen verder versterken, van 17 oktober 2000.

4.2 NOOD AAN EEN KADER VOOR PPS

De memorie stelt dat de privé-sector met de intercommunale kan samenwerken via contracten en via concessies, waardoor het EU-mededingingsrecht en de vrije concurrentie wordt gerespecteerd. Er wordt in de memorie wel aangegeven dat hiervoor een decreet die het kader aanreikt voor publiek-private samenwerking (PPS) ontbreekt. Het is dus onduidelijk hoe de privé-sector op een doorzichtige wijze en met het algemeen belang voor ogen bij de uitvoering van een gemeentelijke opdracht kan betrokken worden.

De Raad is ervan overtuigd dat er veel meer samenwerking moet komen tussen privé-partners en overheid. De privé-actoren moeten, daar waar nodig en opportuun, op een doorzichtige wijze kunnen betrokken worden bij de voorbereiding en de uitvoering van de intercommunale en andere lokale opdrachten. Het is daarom noodzakelijk dat – zelfs los van het gegeven of de privé-sector al dan niet kan participeren in de intercommunale zelf - het PPS-decreet minstens gelijktijdig wordt afgerond met voorliggend decreet, waarin de mogelijkheden inzake publiek-private samenwerking worden aangegeven. Belangrijk in de betrokkenheid van de privé-sector bij de intergemeentelijke samenwerking is dat, zoals in iedere vorm van PPS, de samenwerking tussen publieke sector en privé-sector gepaard gaat met een risicodeling. Het spectrum van PPS kan daarbij volgens de Raad gaan van overwegend publiek tot overwegend privé. Geen vorm moet hier op voorhand worden uitgesloten.

De Raad wijst er wel op dat dient vermeden te worden dat politieke besluitvorming enerzijds en het ondernemen anderzijds door elkaar gehaald worden. Wel moet er in eender welke vorm van PPS kunnen gegarandeerd worden dat de beleidsdoelstellingen, die inherent zijn aan de betrokken gemeentelijke opdracht, kunnen gehaald worden.

4.3 DEMOCRATISERING, FUNCTIONELE EN SOCIAAL-ECONOMISCHE VEREISTEN

Het is vanuit democratisch oogpunt een terechte bekommernis om de verantwoordelijkheid van de gemeente in het maken van keuzen vooraan te plaatsen. De SERV ondersteunt deze basisoptie ten volle. Toch meent de Raad dat het een even vanzelfsprekend uitgangspunt is dat ook sociaal-economische bekommernissen moeten aan de basis liggen van de intergemeentelijke samenwerking. Het belangrijkste aspect

hierbij betreft het gegeven dat de privé-sector uit de intercommunales moet stappen en dit op een periode van 18 jaar (artikel 70). Hiervoor is er een vergoeding voorzien.

De Raad stelt dat een principiële keuze voor zuivere intercommunales geen slechtere oplossing dan vandaag tot gevolg mag hebben. Het is vanuit het standpunt van de burger evenzeer democratisch te kiezen voor intergemeentelijke samenwerkingsvormen die functioneel en economisch het beste werken. De Raad onderstreept hierbij het belang van transparante structuren, zodat duidelijk is welke dienst, op welke wijze en voor welke prijs wordt aangeboden. Bovendien moet er een responsabilisering zijn van het management van de intercommunale, zoals dat in iedere onderneming het geval is. Belangrijk hierbij is dat gemandateerd personeel uit de gemeente die taak geïnteresseerd en professioneel uitvoert, met het belang van de gemeente (en de burger) voor ogen en ongeacht de structuur waarbinnen dit plaatsvindt.

De terreinen waarop de gemengde intercommunale actief is (en dan vooral de nutsvoorzieningen), vertegenwoordigen belangrijke economische en strategische belangen. In deze context is gaat een debat dieper dan een keuze tussen de zuivere en de gemengde intercommunale.

Zoals al gezegd is het ten eerste belangrijk dat een voor de klant (de burger) transparante structuur wordt opgebouwd, waarbij duidelijk is waarvoor hij precies betaalt. Het is verder zinvol om de intercommunale structuur niet om de structuur te laten voortbestaan. Ook hier moet dezelfde transparantie verdedigd worden. De intercommunale moet in eerste instantie zijn doel nastreven, nl. het leveren van een dienst van algemeen belang aan de beste prijs/kwaliteitsverhouding. Secundaire doelstellingen horen hier niet thuis.

Ten tweede wijst de Raad op de sociaal-economische context, waarbij de liberalisering van de Europese markt voor gas en elektriciteit en de algemene schaalvergroting die kan worden vastgesteld in de nutssectoren, belangrijke elementen zijn. Hierbij verlegt zich het accent niet alleen naar de prijs/kwaliteitsverhouding, maar anderzijds ook naar de concurrentiepositie van de Vlaamse (Belgische) nutsbedrijven minstens op Europese schaal. Zo moet men vaststellen dat op Europese schaal de Belgische producenten zeer klein zijn (Electrabel slechts op de 6^e plaats), waardoor ook de dominantie van de gemeente intercommunales op dit terrein zeer relatief is. De concurrentie speelt dus niet tussen zuivere en gemengde, maar wel met het buitenland, waar trouwens een grote machtsconcentratie aan het groeien is.

Indien men een Vlaamse strategie wil, waarbij bv. de in Vlaanderen ontwikkelde know how ook in andere landen kan worden verkocht, dan moet de vraag durven gesteld

worden of de intercommunale als vehikel voor de nutsvoorzieningen niet voorbijgestreefd is, gelet op het te versnipperd landschap. Een versnippering is contraproductief en weinig concurrentieel, zodat zeker Vlaanderen, maar mogelijk ook de Vlaamse burger hiervan het slachtoffer dreigen te worden. Bovendien heeft een versnippering tot gevolg dat noodzakelijke investeringen als gevolg van het te kleine draagvlak niet of niet optimaal kunnen gebeuren.

In het verlengde van het debat over de mondialisering van de nutsvoorziening, moet men ook de vraag durven stellen naar het geschikte schaalniveau waarop de nutsvoorziening wordt georganiseerd. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn het bereiken van voldoende schaalvoordelen alsook de garantie dat het Vlaams belang kan ingebracht worden.

4.4 GARANTIES VOOR WERKBAARHEID

Tenslotte wordt beklemtoond dat het uitreden van de privé-partners financieel niet neutraal is. Het zal integendeel grote inspanningen vergen om de uittrekende privé-partners billijk te vergoeden. Bovendien kan een deel van de know-how op technisch vlak en op niveau van de bedrijfsvoering verloren gaan. Het is hierbij waarschijnlijk dat het uiteindelijk toch dezelfde partners zullen zijn die bij de uitvoering van de opdracht zullen betrokken worden (bv. de nutsbedrijven). In dit verband stelt zich ook de vraag of de marktwerking werkelijk de machtsverhouding tussen gemeenten en privé-actoren zal ombuigen in de richting van de gemeenten. Een bijkomend probleem kan ontstaan door een gebrek aan deskundigheid op niveau van de intercommunale, wanneer de privé-partners niet meer in de intercommunale kunnen zetelen.

Hierbij moet gegarandeerd worden dat er voldoende ondersteuning wordt voorzien, zodat er geen deficit van de know how kan optreden.

4.5 AANDACHT VOOR DE GEVOLGEN INZAKE WERKGELEGENHEID

Als belangrijke economische sector vertegenwoordigen de gemengde intercommunales eveneens een belangrijke werkgelegenheid. In dit verband bepaalt artikel 27 dat bij vervroegde ontbinding alle personeelsleden worden overgenomen hetzij door de betrokken gemeenten (in verhouding tot hun aandeel in de intercommunale), hetzij door

de overnemer van de activiteit. Dit geldt evenwel niet bij de verplichte uittreding van privaatrechterlijke rechtspersonen na 18 jaar (artikel 70). In het eerste geval stelt zich de vraag naar het statuut van de betrokken werknemers. In het laatste geval staat niet alleen het statuut maar ook de werkzekerheid en de tewerkstelling van de betrokken werknemers in vraag.

Verder is het gevaar niet denkbeeldig dat, indien de volledige last van de verplichte uittreding van de privé-partners ten laste valt van de gemeenten, dit eveneens een negatief effect zal hebben op de werkgelegenheid in de gemeenten zelf.

Het is dus belangrijk dat op korte termijn overleg wordt gepleegd met de betrokken werknemersorganisaties.

4.6 DE INTERCOMMUNALE ALS GEMEENTELIJKE HULPSTRUCTUUR EN DE INTERBESTUURLIJKE SAMENWERKING

De intercommunale wordt terecht beschouwd als een gemeentelijke hulpstructuur, met taken die zich op het gemeentelijk bestuursniveau situeren. De vraag die zich hierbij stelt is of dit automatisch moet betekenen dat andere bestuursniveaus niet meer mogen participeren in de intercommunale. In het voorontwerp wordt deze visie verdedigd, wat tot gevolg heeft dat de provincie moet uittreden. Dit dient te gebeuren na 6 jaar, evenwel zonder schadevergoeding (artikel 70). Zoals al eerder werd vastgesteld (zie 4.1) wordt ook samenwerking met het Vlaamse (of Federale) niveau niet geregeld.

Wat de provincie betreft, wordt naast de principiële reden in de memorie als bijkomende argumentatie gesteld dat het provinciebestuur ten aanzien van de gemeenten een verdelende taak heeft, waardoor belangenvermenging kan optreden.

In het voorontwerp ontbreekt er evenwel een duidelijke analyse van de terreinen waarop de provincies participeren in de intercommunales, alsook de redenen waarom dit gebeurt. Het partiële onderzoek door de SERV toont aan dat de provincies vooral actief zijn op terreinen die een bovenlokale uitstraling hebben, maar die tegelijkertijd een belangrijke lokale impact hebben (b.v. nutsvoorzieningen, sportcomplexen, recreatieparken, huisvuilverwerking, etc.).

Verder zijn er nog belangrijke economische gevolgen bij de uittreding van de provincie. Er zijn inderdaad dikwijls grote financiële participaties van de provincies in sommige intercommunales. De opportuniteit van een terugtreding van de provincies uit de

betrokken intercommunales kan dus vanuit sociaal-economisch oogpunt zeker in vraag gesteld worden.

Tenslotte kan er gesteld worden dat het decreet op het punt van de provinciale betrokkenheid alles behalve duidelijk is. Zo is de memorie van toelichting bij artikel 18, in combinatie met artikel 21 - welke stipuleert dat alleen gemeentes en andere lokale openbare besturen kunnen participeren - dubbelzinnig, omdat de indruk wordt gewekt dat provincies mogelijk alsnog kunnen participeren in intercommunales. Verder zijn er doorheen het decreet bijkomende onduidelijkheden. Zo is het niet volledig klaar wie de andere lokale openbare besturen zijn. Verder wordt bv in artikel 36 gesproken van andere deelnemers. In de memorie verduidelijkt men dit als niet-gemeentelijke deelnemers. De vraag is dan wie dit dan zijn.

4.7 DE ROL VAN DE SOCIALE PARTNERS IN DE INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING EN HET STRATEGISCH SOCIAAL-ECONOMISCH STREEKOVERLEG

Omwille van het democratiseringsprincipe kunnen naast de provincie en privé-actoren volksvertegenwoordigers geen deel uitmaken van een intercommunale. Hetzelfde geldt voor de sociaal-maatschappelijke groepen (o.a. vakbonden). Volgens het CBO kunnen zij wel een adviserende rol vervullen in een intercommunale. Het voorontwerp voorziet hiervoor adviescommissies.

Vandaag is het zo dat de sociale partners een actieve rol spelen in enerzijds de streekontwikkelingsintercommunales en anderzijds in een aantal intercommunale samenwerkingsverbanden, zoals de PWA.-vzw's. Het kan niet de bedoeling zijn dat de hervorming van de intergemeentelijke samenwerking wordt aangegrepen om de sociale partners te weren op die terreinen waar zij belangrijke actoren zijn in de streekontwikkeling.

Het is essentieel dat de sociale partners op een volwaardige wijze betrokken blijven bij het streekontwikkelingsbeleid. In de huidige context betekent dit een volwaardige participatie van de sociale partners in de intercommunales die een sociaal-economische doelstelling hebben. Uiteraard kadert deze betrokkenheid in de basisregel, namelijk dat de intergemeentelijke samenwerking in eerste instantie gecontroleerd wordt door de gemeenten.

De volwaardige betrokkenheid van de sociale partners in het streekontwikkelingsbeleid

moet evenwel verder bekeken worden in het licht van het standpunt van de Raad van december 1999. In zijn standpunt ging de Raad in op de afstemming van de verschillende subregionale initiatieven en instellingen die er bestaan op het sociaal-economisch terrein. Onder meer stelde de Raad dat streekontwikkelingsintercommunales, territoriale pacts, managementcomités doelstelling 2, ..., moeten betrokken worden in een ruim debat over de ontwikkeling van een strategisch sociaal-economisch streekoverleg.

De Raad vraagt dat de overheid in dit verband op korte termijn acties onderneemt om dit strategisch overleg concreet te organiseren. Hierbij verwijst de Raad eveneens naar de beleidsnota van de bevoegde minister van 11 januari 2000 waarin de ontwikkeling van dit strategisch streekoverleg werd ondersteund³. Toegespitst op de intercommunale voor streekontwikkeling dient deze zich te plaatsen op het lokale niveau en vervult ze, als verlengstuk van het lokale beleid, bepaalde aspecten van dat beleid. Hierbij zal opgebouwde deskundigheid zijn nut kunnen bewijzen in de ontwikkeling van een strategisch sociaal-economisch streekoverleg.

5. BIJKOMENDE ELEMENTEN

5.1 DE INTERCOMMUNALE ALS UITVOEREND INSTRUMENT

Zoals gesteld beaamt de SERV het politiek primaat, waarbij de gemeenten de beleidsopties bepalen. Vanuit deze benadering kan de intercommunale niets anders kan zijn dan een uitvoerend instrument. Vanuit deze filosofie moet daarom de bevoegdheidsoverdracht in vraag gesteld worden. Bevoegdheidsoverdracht zou immers kunnen impliceren dat beleidsopties door de intercommunales genomen worden en niet door de betrokken gemeenten.

Bovendien is binnen deze filosofie de betrokkenheid van andere partners dan gemeentelijke zeker wel te verdedigen omdat de beleidsopties al vastgelegd werden door de gemeenten en omdat alzo de deskundigheid wordt gehaald waar ze zit. Dit vergroot overigens de slagkracht van de betrokken intercommunale.

³ Minister Dirk Van Mechelen (2000), Beleidsnota, beleidsdomein economie, 2000-2004, 11 januari.

5.2 KEUZEMENU

Vooralsnog is het niet helemaal duidelijk of de vier mogelijke vormen van intergemeentelijke samenwerking tegemoetkomen aan het noodzakelijke keuzemenu. Zo is er bijvoorbeeld de vraag of het onderscheid tussen de dienstverlenende en opdrachthoudende intercommunales voldoende is.

Het CBO stelde hierbij uitdrukkelijk dat er voor die opdrachten en taken die aan een intercommunale worden toevertrouwd er volledige bevoegdheidsoverdracht moet zijn. Dit wordt evenwel alleen voorzien voor de meest zware vorm van intergemeentelijke samenwerking, namelijk de opdrachthoudende intercommunale. De vraag stelt zich of voor de intercommunale met een rechtspersoonlijkheid en zeker voor de dienstverlenende intercommunale dit ook niet noodzakelijk is. Aan de andere kant stelt zich, zoals reeds eerder aangekaart, de vraag of het principe van democratische besluitvorming niet botst met de overdracht van bevoegdheden. Immers daardoor worden de keuzen – die in feite aan de gemeentebesturen toebehoren – gedelegeerd naar de intercommunale.

5.3 MEERVOUDIGE DOELSTELLINGEN

Het voorontwerp wenst de meervoudige doelstelling in te perken. De Raad kan zich in de filosofie van het decreet terugvinden, maar wijst erop sommige lokale bestuursterreinen nauw bij mekaar aanleunen en dikwijls een gelijkaardige deskundigheid vereisen (bv. ruimtelijke ordening, huisvesting, mobiliteiten, bepaalde aspecten van natuur en milieu, etc.). Indien meervoudige doelstellingen onmogelijk worden zou dit impliceren dat voor ieder thema afzonderlijk een intercommunaal samenwerkingsverband zou moeten opgezet worden, wat noch organisatorisch, noch sociaal-economisch tot de beste oplossing kan leiden.

5.4 ADVIESCOMMISSIES EN (GEWEST)GRENSOVERSCHRIJDENDE PARTICIPATIES

De oprichting van adviescommissies en de uiteindelijke verhouding met de intercommunale is niet duidelijk (artikel 43). Deze commissies kunnen opgericht worden in geval van een intercommunale met meervoudige doelstellingen, indien niet alle

gemeenten in de Raad van bestuur zetelen of in functie van de geografische spreiding.

Tevens kan er grensoverschrijdend geparticipeerd worden in intercommunales. Evenwel wordt gestipuleerd (art 4 §3), dat voor gewestgrensoverschrijdende samenwerking een machtiging van de Vlaamse regering nodig is. De vraag stelt zich waarom er hiervoor een andere regeling nodig is. Dit kan in principe toch opgelost worden via toezicht. In verband met dit laatste kan ook worden vastgesteld dat men een verschillende regeling uitwerkt voor beide types van grensoverschrijdende samenwerking (art. 65 en art. 66). Hierbij kan dezelfde vraag gesteld worden.

Bijlagen

1. INTERCOMMUNALES VANDAAG

1.1 ZUIVERE EN GEMENGDE INTERCOMMUNALES

Vandaag is de intergemeentelijke samenwerking geregeld in de wet van 22 december 1986. Vanuit het oogpunt van de deelnemende partijen onderscheidt men de zuivere (zonder participatie van privé-partners) en de gemengde (met privé-partners). Volgens dit onderscheid kennen we volgende situatie in Vlaanderen:

Tabel 1: Intercommunales in Vlaanderen met en zonder privé-participatie

Soorten intercommunales	Zuiver	Gemengd	Totaal
Energie	6	17	23
Water	5	1	6
Economische expansie / streekontwikkeling	8	7	15
Huisvuilverwerking	18	1	19
Medico-sociale instellingen	3	2	5
Sportinfrastructuur	3	0	3
Financiering	4	0	4
Diverse activiteiten	6	1	7

Bron: Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, CBO

De participatie – en dus ook de uitsluiting - van de privé-sector is uiteraard financieel niet neutraal. Dit uit zich enerzijds in de kapitaalsparticipatie van de privé-sector in de intercommunales en anderzijds in de opbrengsten voor de gemeenten als gevolg van de uitgeoefende activiteiten.

In verband met dit laatste werd voor de elektriciteit alleen al in 1998 11.8 miljard aan dividenden aan de Vlaamse gemeenten uitgekeerd (Bron: Leroy 2000b, Blz. 16⁴) door gemengde intercommunales. Deze uitgekeerde dividenden zijn goed voor gemiddeld 5 tot 10% van de gewone gemeenteontvangsten (Bron: Leroy 2000a, Blz. 12⁵).

Een analyse van de balanscentrale van de NBB leert dat de daarin opgenomen intercommunales (zie bijlagentabel 1) een totale omzet halen van bijna 200 miljard frank. De elektriciteitsintercommunales hebben hiervan met bijna 156 miljard het grootste aandeel. Gas en water halen beide ongeveer 11 miljard. De afvalverwerking is goed voor ongeveer 8 miljard. Streekontwikkeling en huisvesting halen ongeveer 4 miljard. Verder heeft de TV-distributie een omzet van 3.5 miljard. Tenslotte zijn er nog een aantal kleinere activiteitenterreinen.

De energie-intercommunales en waterdistributie intercommunales behoren daarbij tot de grootste bedrijven van Vlaanderen. Tot de top-500 behoren er in totaal 15 (bv. Iverlek op de 24 plaats, Gaselwest op de 25^e en IMEWO op de 26^e plaats). We spreken met andere woorden over een belangrijke economische sector.

Tenslotte is ook de gecreëerde werkgelegenheid een belangrijk economisch aspect. Weliswaar hebben de gemengde intercommunales zelf geen personeel, deze (5000 mensen voor het netbeheer en 2000 voor de supply) staan op de loonlijst van Electrabel. Veelal hebben die ook een beter statuut. Verder is er ook een sociaal passief (pensioenregeling).

De privé-participatie is op niveau van het ingebrachte kapitaal in deze sectoren zeer groot. Van de in totaal 123 miljard boekwaarde, hebben de gemeenten slechts 42 mld in bezit. Voorts kan uit het jaarverslag van Electrabel van 1999, afgeleid worden dat in de distributie intercommunales Electrabel een gemiddeld belang heeft van 62% voor elektriciteit, van 68% voor gas en van 55% voor Televisie. In West-Vlaanderen bedraagt dit bedrag voor Brugge alleen 2 miljard (VVSG 2000, blz. 3⁶).

⁴ Leroy Jan, 2000b, De burger ligt niet wakker van zuiver of gemengd. Interview Daniël Denys, Voorzitter Gaselwest. De gemeente, Augustus/september 2000 8/9, pp. 14-16.

⁵ Leroy Jan, 2000a, Liberalisering elektriciteitssector: het bos en de bomen. De gemeente, Augustus/september 2000 8/9, pp. 11-13.

⁶ VVSG 2000, Opmerkingen VVSG over het ontwerpdecreet intergemeentelijke samenwerking, 4 september 2000.

1.2 PROVINCIALE PARTICIPATIE

Naast participatie van privé-partners, is er in sommige intercommunales ook een participatie van de provincie. Dit geeft per provincie volgende situatie:

Tabel 2: Intercommunales in Vlaanderen met provinciale participatie

Intercommunales	Antwerpen	Limburg	Oost-Vlaanderen	Vlaams-Brabant	West-Vlaanderen	Totaal
Nutsvoorzieningen	3	4	6	2	4	19
Streekontwikkeling	3	1	4	2	2	12
Andere	3	7	5	2	3	20
Totaal	9	12	15	6	9	51

Bron: VVP, juni 2000

Uit de gegevens van de balanscentrale kan niet met zekerheid bepaald worden in welke intercommunales de provincies overal participeren. Van de 6 waarin dit wel zeker is (CIPAL, PBE, PIDPA, INTERELECTRA en twee crematoria in Oost- en West-Vlaanderen), bedraagt de totale omzet bijna 23 miljard met bijna 10 miljard toegevoegde waarde (zie bijlagentabel 1).

De provinciale financiële participatie kan, met name vooral in de nutsvoorziening, sterk oplopen. Zo bedraagt de totale inbreng van de provincie Limburg in de 12 intercommunales, bijna 2 miljard Bef. Het grootste deel hiervan is de 25% participatie in Interelectra. In de provincie Antwerpen, bedraagt de participatie van de provincie in de PIDPA 75% (mededeling Marc Suykens, VVSG, 08/09/2000).

1.3 TAAKGROEPEN EN DOELSTELLINGEN

Wanneer de taakomschrijving wordt geanalyseerd kunnen drie grote taakgroepen onderscheiden worden:

1. Intercommunales die instellingen beheren en administratieve of logistieke ondersteuning leveren (zwembaden, sporthallen, ...);
2. Intercommunales met een actiegerichte opdracht op bepaalde gemeentelijke beleidsdomeinen (zoals streekontwikkeling);
3. Intercommunales met consumentgerichte handelsproducten (gas, e.d.).

In functie van de doelstelling onderscheidt men verder intercommunales met enkelvoudige doelstellingen (één specifieke taak) en deze met een meervoudige doelstelling. Met deze laatste bedoelt men de intercommunales voor streekontwikkeling.

1.4 FEITELIJKE SAMENWERKING

Naast de vormen van samenwerking die zich kaderen in de wetgeving, zijn er nog vormen van feitelijke samenwerking (door gemeenten of OCMW'S) en VZW's. Deze vormen van samenwerking slaan op dienstverlening of beheer van nieuwe voorzieningen waarvan de eisen zodanig zijn dat 1 gemeente of OCMW dit niet aankan. Soms wordt deze vorm van samenwerking opgelegd door de overheid. Ze hebben gemeen dat ze niet tot de klassieke intercommunalevorm te herleiden zijn. (bv. interpolitiezones, gemeenschappelijke brandweer, gemeenschappelijk beheer PWA, ...). Deze laatste vormen van samenwerking hebben vooral betrekking op kleinere gemeenten of OCMW's. Verder wordt de privaatrechterlijke formule (vzw) dikwijls gebruikt voor publiek-private samenwerking. Deze zorgt voor een controleprobleem vanuit de gemeenteraden en op het vlak van gemeentebestuurders die ten persoonlijke titel – maar wel voor de gemeente of OCMW - in de vzw zetelen. Dit leidt tot vervaging van verantwoordelijkheid en verminderde controle.

2. KRACHTLIJNEN VAN HET CBO-ADVIES INZAKE INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING⁷

Om het voorontwerp van decreet beter te kunnen beoordelen is het nuttig stil te staan bij de belangrijkste elementen van het CBO-advies die relevant kunnen zijn bij een verdere standpunt bepaling van de SERV.

⁷ Commissie Bestuurlijke Organisatie (1997), De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie, April. Blz. 111 e.v. van het advies

2.1 *UITGANGSPUNT*

Een belangrijk uitgangspunt bij de verdere beoordeling van de inhoud en de wijze van organisatie van de intergemeentelijke samenwerking is het principe dat wat de gemeenten afzonderlijk mogen doen, ook samen mogen doen. Dat betekent dat de intergemeentelijke samenwerking als een verlengstuk en hulpinstrument van de gemeenten moet worden beschouwd. De intergemeentelijke samenwerking is een functioneel bestuur, waarbij er een evenwichtige verhouding met de gemeenteraden noodzakelijk is.

2.2 *CBO-ADVIES*

Het CBO-advies slaat op 7 punten:

- Kader van samenwerking
 - Figuur van de intergemeentelijke samenwerking in de bestuursorganisatie
 - Beperkingen van de intercommunale samenwerking
 - Voordelen en de spanningsvelden van de intergemeentelijke samenwerking
 - Intercommunales met ontwikkelingsopdrachten
 - Intercommunales met de privé-sector als medebeheerder
 - Organisatie en de werking van de intercommunales.
1. Inzake het **kader van samenwerking** leidt het CBO uit de oneigenlijke ontwikkelingen af dat er een voldoende soepel kader moet gemaakt worden, met verschillende formules van publiekrechtelijke geregelde samenwerking. Dit betekent zowel mogelijkheden van zachte vormen van samenwerking, bestuursstructuren met lichte vormen van rechtspersoonlijkheid (in feite de VZW-formule, maar dan publiekrechtelijk), en bestuursstructuren vergelijkbaar met de huidige intercommunales.
 2. Inzake de **figuur van de intergemeentelijke samenwerking** is vrijwilligheid een eerste centraal uitgangspunt. Het zijn de gemeenteraden die het initiatief nemen, die beslissen met wie ze in zee gaan en die de politieke verantwoordelijkheid nemen. Een tweede centraal uitgangspunt is dat de intercommunales een hulpstructuur en verlengstuk van gemeenten zijn. De intercommunales zijn dus geen bijkomende bestuurslaag en kunnen dus ook (bijvoorbeeld vanuit het provinciale of Vlaamse niveau) niet verplicht worden om voor bepaalde taken in intercommunaal verband samen te werken omdat ze in dat geval geen hulpstructuur zijn van de gemeenten maar wel van de betrokken hogere overheid.

In geval van manifeste onwil van gemeenten stelt het CBO dat het principe van vrijwilligheid mag doorbroken worden. Men geeft het voorbeeld van de stadsregionale problematiek waarbij het duidelijk is dat er hier tegengestelde belangen kunnen zijn tussen de centrumgemeente en de randgemeenten. Het is dus waarschijnlijk dat men, indien men hierbij kiest voor de intercommunale formule, de vrijwilligheid niet groot zal zijn.

3. Het CBO stelt dat de **grenzen of de zwakte** van de intergemeentelijke samenwerking de onmogelijkheid is om verdelingsvraagstukken tussen gemeenten te beslechten (b.v. inzake industrieterreinen, huisvesting, de kosten van de centrumfunctie, ...). Deze vraagstukken moeten op een hoger beleidsniveau worden aangepakt.
4. De **voordelen** van de intergemeentelijke samenwerking liggen in de afstemming tussen de acties en externe effecten van gemeentelijke beslissingen, het vermijden van kostelijk en nutteloos opbod en de schaalvoordelen.

De **spanningsvelden** tussen de eigen dynamiek van de intergemeentelijke samenwerking en de gemeentebesturen, moet worden aangepakt via een goede terugkoppeling naar de gemeenten. Uiteraard zijn er tussen intercommunes grote verschillen in de ontwikkelde eigen dynamiek van de intercommunale. Dit verschil kan in belangrijke mate verklaard worden door de geest (goed of slecht) van samenwerking tussen de gemeenten. Belangrijk is wel dat die eigen dynamiek gemandateerd is door de betrokken gemeenten.

5. De CBO stelt dat vast dat intercommunes met een algemene actiegerichte **ontwikkelingsopdracht** (de tweede taakgroep), geëvolueerd zijn naar een feitelijke bestuurslaag die hun taak vanuit de vaag geformuleerde doelstellingen zo ruim mogelijk invullen. Een van de redenen hiervoor is het toenemende professionalisme in de intercommunes terwijl de gemeenten op dit vlak dikwijls achterblijven. Het CBO vindt dit een niet wenselijke evolutie en meent dat de gemeenten terug in de sturende positie moeten komen. Naast de aanpassing van de intercommunale wetgeving moet dit ook gerealiseerd worden door een versterking van de bestuurskracht van de gemeenten.
6. Het CBO stelt dat de deelname van de **private sector** in het bestuur van intercommunes met consumentengerichte producten in de handelssfeer (derde taakgroep) een aantal problemen stelt. In de kadering van zijn advies hierover heeft de CBO ondermeer volgende vragen en bemerkingen:

- i. Men is van oordeel dat er veel meer samenwerking moet komen tussen privé-partners en overheid, maar de vraag stelt zich of de publiek-private samenwerking in de toekomst alleen via het intercommunale instrument kan of moet gebeuren;

- ii. Er moet een publiekrechtelijk instrumentarium ontworpen worden om soepele samenwerking tussen privé-partners en één of meerdere gemeenten mogelijk te maken;
- iii. Is het nodig dat de privé sector rechtstreeks in de intercommunale beheersstructuur participeert? Hierbij is er de vaststelling dat de privé-sector behoorlijk wat kapitaal inbrengt – dikwijls meer dan de gemeenten – waardoor zij de feitelijke machtsverhoudingen sterk bepalen. De vraag is dan of een normale afweging kan gebeuren vanuit het oogpunt algemeen belang?

Vanuit bovenstaand kader stelt het CBO de noodzaak van een aangepast bestuurlijk kader voor de publiek-private samenwerking centraal. In dit kader is het wenselijk dat de intercommunale beheersstructuren alleen worden bemand met afgevaardigden van de gemeentebesturen. Tenslotte kunnen de aldus hervormde intercommunales, binnen de hen toevertrouwde taken, samenwerken met de privé-sector.

7. Inzake de **organisatie en de werking** van de intercommunales, stelt het CBO ondermeer:

- i. Inzake de doelstelling:
 - a. De doelstellingen moeten scherp omschreven worden. Hierdoor kunnen algemene ontwikkelingsopdrachten niet meer.
 - b. Het is steeds aan de individuele gemeente om uit te maken voor welke specifieke taken of voor welke aspecten ervan zij toetreden tot een intercommunale of er lid van blijven.
 - c. Binnen de overgedragen taken is de bevoegdheidsoverdracht volledig, waardoor de gemeente op dit punt geen enkele activiteit meer ontplooit.
- ii. Inzake de samenstelling:
 - a. De intercommunale structuren zijn alleen samengesteld op basis van gemeenten. Provincies kunnen dus niet meer participeren. De reden hiervoor is dat provinciebesturen belast zijn met verdelingstaken tussen gemeenten en intercommunales, zodat een belangenvermenging dreigt. Om de financiële gevolgen hiervan te kunnen opvangen is er een voldoende ruime overgangsperiode nodig. Gemeenten en provincies kunnen nog samenwerken voor een in een decreet bepaald gemengd belang (bv niet voor huisvuilophaling maar wel voor huisvuilverwerking).
 - b. De bestuursverantwoordelijkheid moet beperkt worden tot gemeentelijke mandatarissen. De samenwerking met de privé-sector moet geregeld worden via geëigende formules.

- c. Volksvertegenwoordigers kunnen geen verantwoordelijkheid dragen in de intercommunales. Dit geldt evenzeer voor vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen. Deze laatste kunnen wel in adviserende structuren worden opgenomen.
- iii. Structuur en werking:
 - a. Alleen gemeenteraadsleden zonder uitvoerend mandaat kunnen lid zijn van de algemene vergadering. Politici met een uitvoerend gemeentelijk mandaat horen in de raad van bestuur om zo de band met het gemeentelijk beleid te verzekeren. Deze laatste kunnen zich (dikwijls ook omwille van de haalbaarheid) laten vertegenwoordigen door gemeentelijke ambtenaren of deskundige gemeenteraadsleden.
 - b. Een mandataris kan hoogstens twee mandaten vervullen.
- iv. Oprichting, duur en toetreding:
 - a. Er is nood aan een versoepelde uittreding.
 - b. De duurtijd moet beperkt worden tot 15 jaar.

Bijlagentabel 1: Omzet en toegevoegde waarde van de in de balanscentrale van de NBB opgenomen intercommunales

Naam	Gemeente	Omschrijving	Omzet *1000	Toegevoegde waarde	
				*1000	Jaar
Intercommunale Vereniging voor de Distributie van Elektrische Energie en Fm- En	Mechelen	401 electriciteit	26 236 795	9 094 140	1998
Intercommunale Maatschappij voor Gas en Elektriciteit van het Westen	Roesselare	401 electriciteit	26 014 531	9 216 858	1998
Intercommunale Maatschappij voor Energievoorziening in West- en Oost-Vlaanderen	Eeklo	401 electriciteit	25 814 275	9 370 031	1998
Intercommunale Vereniging voor de Energiedistributie in de Kempen en het Antwerp	Malle	401 electriciteit	18 233 924	7 279 296	1998
Provinciale Intercommunale Electriciteitsmaatschappij van Limburg	Hasselt	401 electriciteit	14 864 172	6 168 270	1998
Intercommunale Vereniging voor Energieleveringen in Midden-Vlaanderen	Dendermonde	401 electriciteit	13 070 285	5 109 496	1998
Intercommunale Maatschappij voor Energievoorziening Antwerpen	Antwerpen	401 electriciteit	10 048 795	3 786 529	1998
Intercommunale Vereniging voor Transport en Levering van Elektrische Energie Lim	Hasselt	401 electriciteit	9 130 548	2 653 153	1998
West-Vlaamse Electriciteitsmaatschappij	Torhout	401 electriciteit	5 131 472	2 185 941	1998
Provinciale Brabantse Energiemaatschappij - La Provinciale Brabantse D'energie	Lubbeek	401 electriciteit	2 853 152	1 172 474	1998
Intercommunale voor Energie	Hoboken	401 electriciteit	2 596 939	1 102 142	1999
Vlaamse Energie- en Teledistributiemaatschappij	Hoboken	401 electriciteit	1 632 798	408 399	1998
Elektriciteit			155 627 686	57 546 729	
Intercommunale Gasvoorziening van Antwerpen en Omgeving	Berchem	402 gas	8 651 334	2 718 032	1998
Pligas	Hasselt	402 gas	2 539 086	705 217	1998
Intergas	Lubbeek	402 gas	70 587	18 237	1998
Gas			11 261 007	3 441 486	
Intercommunale Vennootschap Antwerpse Waterwerken	Antwerpen	410 water	3 129 750	2 105 686	1998
Tussengemeentelijke Maatschappij Der Vlaanderen voor Waterbedeling	Gent	410 water	3 083 124	1 159 698	1998
Provinciale en Intercommunale Drinkwatermaatschappij Der Provincie Antwerpen	Antwerpen	410 water	2 610 847	1 673 509	1998
Intercommunale voor Waterbedeling in Vlaams Brabant	Sint-genesisus-rode	410 water	884 602	99 659	1998
Intercommunale Maatschappij voor Watervoorziening in Vlaanderen	Aalter	410 water	400 555	109 493	1998
Intercommunale Waterleidingsmaatschappij van Veurne Ambacht	Koksijde	410 water	236 152	170 875	1999
Intercommunale Watermaatschappij	Hasselt	410 water	215 719	188 752	1998
Intercommunale voor Watervoorziening in Oost - Vlaanderen	Dendermonde	410 water	182 242	16 940	1998
Water			10 722 991	5 524 512	
Westvlaamse Intercommunale Vliegvelde Wewegem-Bissegem	Kortrijk	632 vervoersonderst.act.	26 637	8 885	1998
Intercommunale Maatschappij voor Televisiedistributie in Oost-Vlaanderen	Lokeren	642 telecom	893 611	536 494	1998
Intercommunale voor Teledistributie van het Gewest Antwerpen	Hoboken	642 telecom	891 994	771 168	1998
Intercommunale Maatschappij voor Televisiedistributie in West-Vlaanderen	Brugge	642 telecom	577 070	321 219	1998
Havi - Tv	Groot-bijgaarden	642 telecom	463 235	289 669	1998
Intercommunale Maatschappij voor Televisiedistributie in het Gebied van Kempen E	Ekeren	642 telecom	246 542	172 407	1998
Intercommunale Maatschappij voor Televisiedistributie	Lier	642 telecom	234 286	168 191	1998

Intercommunale Maatschappij voor Televisiedistributie Op de Linker-Schelde-Oever				Beveren		642 telecom		108 120	60 024	1998
TV								3 414 858	2 319 172	1998
Fingem				Aalst		652 fin.inst.overig		0	-945	1998
Financieringsintercommunale voor de Energievoorziening in het Antwerpse				Antwerpen		652 fin.inst.overig		0	45 189	1998
Financiering								0	44244	
Intercommunale Grondbeleid en Expansie Antwerpen				Wommelgem		701 onroer.goed		684 710	322 772	1998
Intercommunale Vereniging van het Land van Waas				Sint-niklaas		701 onroer.goed		112 496	65 187	1998
Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij voor Midden-West-Vlaanderen				Roeselare		701 onroer.goed		77 141	9 846	1998
Haard en Kouter - Gewestelijke Landmaatschappij van het Arrondissement Brugge				Sint-kruis		701 onroer.goed		19 168	20 769	1998
Inl - Noordlimburgse Intercommunale Maatschappij voor de Oprichting van Een Indu				Overpelt		701 onroer.goed		0	4 273	1998
Westvlaamse Intercommunale voor Technisch Advies en Bijstand voor Ruimtelijke Or				Brugge		701 onroer.goed		0	66398	1998
Huisvesting en grondbeleid								893 515	422 847	
Centrum voor Informatika Provincies Antwerpen en Limburg				Geel		721 computeradvies		2 254 402	707 597	1998
Intercommunaal Samenwerkingscomité van Waterbedrijven				Sint-niklaas		741 bedrijfsadvies		2 029	886	1998
Finilek				Mechelen		741 bedrijfsadvies		0	65 922	1998
Bedrijfsadvies								2 029	66 808	
Intercommunale Maatschappij voor de Ruimtelijke Ordening en de Economische Socia				Leuven		751 overheid		1 162 442	566 007	1999
Intercommunale Maatschappij voor de Ruimtelijke Ordening en de Economisch- Socia				Zellik		751 overheid		697 871	262 549	1998
Intercommunale voor Ontwikkeling van het Gewest Mechelen en Omgeving				Mechelen		751 overheid		482 553	336 630	1998
Dender, Durme en Schelde				Dendermonde		751 overheid		445 395	291 544	1999
Westvlaamse Intercommunale voor Economische Expansie en Reconvertie				Brugge		751 overheid		409 525	98 238	1998
Intercommunale voor Ruimtelijke Ordening en Economische Ontwikkeling, Veneco2				Gent		751 overheid		196 790	99 890	1998
Intercommunale Maatschappij voor Ruimtelijke Ordening, Economische Expansie en R				Kortrijk		751 overheid		127 750	70 923	1998
Intercommunale Maatschappij voor Ruimtelijke Ontwikkeling In Limburg				Hasselt		751 overheid		7 091	49 075	1999
Limburgse Intercommunale voor Milieubeheer				Diepenbeek		751 overheid		0	30 844	1998
Investeringsintercommunale voor Gemeenten van de Kempen en het Antwerpse				Malle		751 overheid		0	-1 585	1998
Financieringsintercommunale voor de Gemeenten van Gaselwest				Roeselare		751 overheid		0	93 181	1998
Financieringsintercommunale voor Investerings in West- en Oost-Vlaanderen				Gent		751 overheid		0	78 911	1998
Streekontwikkeling								3 529 417	1 976 207	
Medisch-Sociale Intercommunale Vereniging Lemberge				Merelbeke		851 gezondh.zorg		247 746	197 343	1998
Intercommunale Vereniging voor Hulp aan de Gehandicapten in Limburg				Zonhoven		853 maatsch.dienst		620 133	566 416	1998
Intercommunale voor Medico-Sociale Instellingen van de Rupelstreek				Boom		853 maatsch.dienst		121 144	181 647	1999
Intercommunaal Rustoord St. Antonius - Peer				Peer		853 maatsch.dienst		110 950	93 754	1998
Blijdorp lli				Buggenhout		853 maatsch.dienst		0	-38	1998
Maatschappelijke diensten								852 227	841 779	
Intercommunale Vereniging voor Afvalbeheer in Gent en Omstreken				Gent		900 afval		1 501 637	825 549	1998

Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen	Geel	900 afval	1 261 437	682 722	1998
Intercommunale Vereniging voor Vuilverwijdering en -Verwerking voor Brugge en Om	Brugge	900 afval	831 380	503 519	1998
Intercommunale Vereniging Land van Aalst	Erembodegem	900 afval	817 994	620 088	1998
Intercommunale Maatschappij voor Openbare Gezondheid in het Gewest Kortrijk	Kortrijk	900 afval	446 560	260 215	1998
Intercommunale voor Vuilverwijdering en -Verwerking voor Roeselare en Ommeland	Roeselare	900 afval	328 980	121 759	1999
Intercommunale voor Slib- en Vuilverwijdering van Antwerpse Gemeenten	Antwerpen	900 afval	285 816	213 817	1998
Intercompost	Bilzen	900 afval	277 927	66 103	1998
Intercommunale Vereniging voor Vuilverwijdering en -Verwerking voor Izegem en Om	Izegem	900 afval	276 909	45 890	1999
Intercommunale voor Vuilverwijdering en -Verwerking voor Oostende en Ommeland	Oostende	900 afval	241 046	103 455	1998
Intercommunale Vereniging voor Vuilverwijdering en -Verwerking voor de Veurne En	Veurne	900 afval	222 590	49 240	1998
Intercommunale Vereniging voor Huisvuilverwijdering Midden-Waasland	Sint-niklaas	900 afval	206 610	135 354	1998
Intercommunale Vereniging voor Vuilverwijdering voor Vilvoorde en Omliggende	Vilvoorde	900 afval	176 886	151 347	1998
Intercommunale Vereniging voor Vuilverwijdering en -Verwerking voor Menen en Omm	Menen	900 afval	173 808	132 726	1999
Intercommunale Vereniging voor Huisvuilverwijdering Meetjesland	Eeklo	900 afval	162 584	137 843	1998
Intercommunale Vereniging voor Verwijdering van Huishoudelijke Afvalstoffen Vlaa	Oudenaarde	900 afval	141 865	20 615	1998
Regionale Milieuzorg, Intercommunale voor Gemeentelijk Milieubeleid	Houthalen-helchteren	900 afval	94 612	104 860	1998
Verenigde Kompostbedrijven	Dendermonde	900 afval	82 895	23 401	1999
Intercommunale voor Huisvuilverwijdering voor Burcht en Omliggende Gemeenten	Melsele	900 afval	36 089	52 881	1999
Intercommunale voor Huisvuilverwijdering en Milieuzorg Durme - Moervaart	Lokeren	900 afval	26 387	151 742	1998
Intercommunale Vereniging voor Vuilverwijdering voor Zaventem en Omliggende Geme	Zaventem	900 afval	3 832	100 185	1998
Intercommunale Vereniging voor de Ophaling van Afvalstoffen in de Gemeenten van	Hoelaart	900 afval	0	53 002	1998
Intercommunale voor Verwijdering en Verwerking Vaste Afvalstoffen Regio 3	Maasmechelen	900 afval	0	84 720	1998
Intercommunale voor Huisvuilverwijdering van het Kanton Kontich	Edegem	900 afval	0	3713	
Afvalverwerking			7 597 844	4 644 746	
Interbad	Sint-kruis	926 sport	8 217	16 343	1999
Intercommunale Schulens Meer	Linkhout	926 sport	4 027	2 619	1998
Intercommunale Zwembaden Den Ulm-Maaseik en de Haeg-Dilsen-Stokkem	Maaseik	926 sport	0	2 965	1998
Sport			12 244	21 927	
Intercommunale Vereniging voor Crematoriumbeheer in de Provincie Oost-Vlaanderen	Lochristi	930 pers. dienst	83 904	63 538	1998
Intercommunale Vereniging voor Crematoriumbeheer in de Provincie Antwerpen	Wilrijk	930 pers. dienst	0	74 653	1998
Crematoria			83 904	138 191	
Totaal			196 526 507	77 902 473	

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.516/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 27 juli 2000 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot regeling van de intergemeentelijke samenwerking in het Vlaamse Gewest", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 3 oktober en 10 oktober 2000, op laatstvermelde datum, het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe, wat het Vlaamse Gewest betreft, een organieke regeling vast te stellen betreffende de samenwerkingsverbanden welke twee of meer gemeenten kunnen tot stand brengen met het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang.

Het ontwerp onderscheidt samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid (hoofdstuk II - artikelen 6 tot 9) en samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid (hoofdstuk III - artikelen 10 tot 58).

De samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid, die "interlokale verenigingen" worden genoemd (artikel 6, tweede lid), beogen een welbepaald project van gemeentelijk belang te verwezenlijken en zijn gegrond op een "overeenkomst met statutaire draagkracht" (artikel 7).

Wat betreft de samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid, "intercommunales" genoemd (artikel 10, tweede lid), wordt een onderscheid gemaakt tussen drie samenwerkingsvormen (artikel 12) :

- "projectverenigingen", die tot doel hebben een duidelijk omschreven project te plannen, uit te voeren en op te volgen;

- "dienstverlenende verenigingen", die tot doel hebben een duidelijk omschreven ondersteunende dienst te verlenen aan de deelnemende gemeenten;
- "opdrachthoudende verenigingen", waaraan de deelnemende gemeenten één of meer duidelijk omschreven bevoegdheden met betrekking tot één of meer functioneel samenhangende beleidsdomeinen overdragen (1).

Wat de projectverenigingen betreft, worden de regels inzake de oprichting, de toetreding, de duur, de verlenging, de ontbinding, de statuten en de werking grotendeels opgenomen in afdeling 2 van hoofdstuk III van het ontwerp (artikelen 13 en 14) (2).

Die regels worden, wat de dienstverlenende en de opdrachthoudende verenigingen betreft, gegroepeerd in afdeling 3 van hoofdstuk III (artikelen 15 tot 58).

Het toezicht wordt geregeld in hoofdstuk IV (artikelen 59 tot 63) van het ontwerp.

(1) De bedoelde bevoegdheidsoverdracht houdt in dat de deelnemende gemeenten de betrokken aangelegenheid volledig toevertrouwen aan de intercommunale, in die zin dat de gemeente "zich het recht onttrekt dezelfde opdracht nog zelfstandig of samen met derden uit te voeren" (memorie van toelichting, artikelsgewijze bespreking bij artikel 10).

(2) Artikel 14, zesde lid, van het ontwerp maakt een aantal bepalingen betreffende de dienstverlenende en de opdrachthoudende verenigingen van toepassing op de projectverenigingen.

De hoofdstukken V (artikelen 64 tot 68) en VI (artikelen 69 tot 72) ten slotte bevatten diverse bepalingen en slotbepalingen, inzonderheid overgangsbepalingen.

2. De ontworpen regeling is bedoeld om in de plaats te komen van die van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, enerzijds, en van die van het decreet van 1 juli 1987 betreffende de werkwijze van, de controle op en de vaststelling van het ambtsgebied van intercommunales, anderzijds. Artikel 72 van het ontwerp voorziet in de opheffing van de voornoemde regelingen.

Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, verschilt de ontworpen regeling voornamelijk hierin van die van de wet van 22 december 1986 :

- dat ze voorziet in een diversificatie en versoepeling van de samenwerkingsvormen, door de gemeenten de mogelijkheid te bieden te kiezen voor één van de vier samenwerkingsverbanden welke hiervóór werden vermeld;
- en dat ze een verdere democratisering van de intergemeentelijke samenwerking beoogt tot stand te brengen, welke tot uiting komt in de opwaardering van de rol van de gemeenten, in correcties op het stelsel van de "gemengde" intercommunales, en in een aantal elementen van bestuurlijke vernieuwing.

2.1. Wat de versterking van de rol van de gemeenten betreft, kan inzonderheid worden vermeld :

- dat alle door de gemeenten te nemen beslissingen in beginsel moeten worden genomen door de gemeenteraad, niet door het college van burgemeester en schepenen (artikelen 3, a), 7, 13, 15, 17, 18, 22, 25, 26, 27, 29, 34, 35 en 36 van het ontwerp);
- dat de duur van een intercommunale wordt beperkt tot maximum achttien jaar (artikelen 3, f), 13 en 24 tot 26);
- dat de verlenging van de projectvereniging de "eenparigheid" van de deelnemende gemeenten vereist (artikel 13); de verlenging van de andere intercommunale verenigingen vereist voortaan naast de instemming van de deelnemers in de algemene vergadering ook de instemming van twee derden van de participerende gemeenten (artikel 25);
- dat de vertegenwoordigers van de gemeenten in de vereniging in beginsel gemeenteraadsleden moeten zijn (artikelen 9, 14 en 34), en dat hun mandaat, wat de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen betreft, voor elke algemene vergadering moet worden vernieuwd (artikel 34, tweede lid);
- dat, wat de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen betreft, de ontwerpen van statutenwijziging moeten worden voorgelegd aan de raden van de deelnemende gemeenten (artikel 29, tweede lid);

- dat, wat de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen betreft, er minstens twee algemene vergaderingen per jaar moeten worden gehouden (artikel 34, zesde lid);
- dat, wat de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen betreft, de intercommunale jaarlijks over het gevoerde beleid moet rapporteren aan de deelnemende gemeenten tijdens een openbare vergadering van de gemeenteraad (artikel 41).

2.2. Luidens artikel 21 van het ontwerp kunnen aan een intercommunale in beginsel uitsluitend gemeenten en andere lokale openbare besturen deelnemen. De mogelijkheid van participatie van privaatrechtelijke rechtspersonen in samenwerkingsvormen met rechtspersoonlijkheid - de zgn. "gemengde" intercommunales - is dus voortaan uitgesloten. Artikel 70 van het ontwerp voorziet in een overgangsregeling terzake.

2.3. Wat de in de memorie van toelichting bedoelde "elementen van bestuurlijke vernieuwing" betreft, kan worden gewezen op :

- de beperking van de mogelijkheid om meervoudige - niet inhoudelijk samenhangende - taken en doelstellingen op te dragen aan een enkele vereniging (artikelen 3, b), en 10, eerste lid);

- de beperking van het aantal te cumuleren mandaten in uitvoerende organen van een intercommunale en de invoering van onverenigbaarheden (artikelen 35, 37 en 39);
- de beperkingen met betrekking tot de oprichting, de toetreding of de verlenging van intercommunale verenigingen of wijzigingen van hun statuten in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen (de zgn. "sperperiode") (artikelen 13, derde lid, 20 en 32, tweede lid);
- de openbaarheid van de zittingen van de algemene vergadering van een intercommunale vereniging met rechtspersoonlijkheid (artikel 34, derde lid).

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

1. Op grond van de machtiging verleend bij artikel 162, vierde lid, van de Grondwet, is bij artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gewesten de bevoegdheid toegewezen inzake "de verenigingen van provincies en van gemeenten tot nut van het algemeen, met uitzondering van het door de wet georganiseerde specifiek toezicht inzake brandbestrijding". In die bepaling vindt het Vlaamse Gewest principieel de bevoegdheid om de ontworpen regeling vast te stellen.

2. Luidens artikel 92bis, § 2, d), van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 moeten de gewesten een samenwerkingsakkoord sluiten voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben op de verenigingen van gemeenten en van provincies tot nut van het algemeen die de grenzen van een gewest overschrijden.

Een dergelijk akkoord is nog niet tot stand gekomen.

Luidens artikel 94, § 2, van de bijzondere wet blijven de procedures, regelingen en feitelijke toestanden die o.m. voor de aangelegenheid bedoeld in artikel 92bis, § 2, op 1 januari 1989 bestonden, van kracht totdat een samenwerkingsakkoord voor die aangelegenheid is gesloten.

2.1. De algemene bepalingen van het ontworpen decreet kunnen op deze "gewestgrensoverschrijdende" verenigingen dan ook nog geen toepassing krijgen. Het verdient aanbeveling zulks duidelijkheidshalve en in het belang van de rechtszekerheid expliciet in de tekst tot uiting te brengen. Na artikel 1 van het ontwerp zou dan ook een bepaling moeten worden opgenomen luidens welke de ontworpen bepalingen gelden voor alle samenwerkingsverbanden van gemeenten waarvan het gehele ambtsgebied binnen de grenzen van het Vlaamse Gewest valt (vergelijk met artikel 2, § 1, van het voornoemde decreet van 1 juli 1987).

2.2. De in het ontwerp opgenomen specifieke bepalingen met betrekking tot de gewestgrensoverschrijdende samenwerkingsverbanden (inzonderheid artikel 4, derde lid, en artikel 65) moeten in ieder geval uit het ontwerp worden weggelaten.

2.3. In de bepaling van artikel 72, a), van het ontwerp, waarbij wordt voorzien in de opheffing van de wet van 22 december 1986, moet bovendien worden gepreciseerd dat die opheffing niet geldt in zoverre die wet van toepassing is op de verenigingen van gemeenten en provincies bedoeld in artikel 92bis, § 2, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

VORMVEREISTEN

Overeenkomstig artikel 5, § 2, a), van het decreet van 27 juni 1985 op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), diende het voorontwerp van decreet voor advies te worden voorgelegd aan die Raad.

Uit het aan de Raad van State toegestuurde dossier blijkt dat de SERV weliswaar werd gevraagd om (binnen een termijn van vijf dagen) over het voorontwerp advies te geven, doch dat de SERV wenst "zijn advies pas te formuleren in het najaar, naar aanleiding van het parlementair debat dat hierover zal gehouden worden".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1. Van regelgeving wordt duidelijkheid en consistentie geëist. Het ontwerp voldoet niet aan die vereisten, o.m. niet wat betreft de gehanteerde terminologie.

Om de in het ontwerp bedoelde verenigingen aan te duiden wordt in een aantal artikelen de algemene term "samenwerkingsverband" gehanteerd (zie inzonderheid de artikelen 2 tot 4, 6, 7, 10, 12, 58, 65, 66 en 71).

Luidens artikel 10, tweede lid, worden de drie samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid (namelijk de projectverenigingen, de dienstverlenende verenigingen en de opdrachthoudende verenigingen) evenwel "in (het ontworpen decreet) aangeduid als «intercommunales»". Overeenkomstig die bepaling van het ontwerp heeft de term "intercommunale" dus betrekking zowel op de projectverenigingen, als op de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen.

De term "intercommunale" wordt evenwel niet steeds consequent in die zin gehanteerd :

- wat de bepalingen van de artikelen 10, derde lid, en 11 van het ontwerp betreft, doet zich geen moeilijkheid voor : de term "intercommunale" doelt in die bepalingen kennelijk op de drie samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid, met inbegrip dus van de projectvereniging;

- de zaken liggen evenwel anders wat de bepalingen betreft van afdeling 3 van hoofdstuk III (artikelen 15 tot 58) van het ontwerp; die bepalingen hebben blijkens het opschrift van die afdeling 3 uitsluitend betrekking op de "dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging"; nochtans komt de term "intercommunale" er herhaaldelijk in voor (met name in de artikelen 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 36, 37, 38, 39, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 50, 52, 53, 55, 56 en 57); zoals o.m. blijkt uit artikel 14, zesde lid, van het ontwerp is het niet de bedoeling alle voornoemde artikelen van toepassing te maken op de projectverenigingen : dat zesde lid bepaalt integendeel dat alleen de artikelen 37, 39, 40, 44, 46, 48, 51, 52, 53, lid 1 (lees : eerste lid), 55 en 58 van (overeenkomstige (1)) toepassing zijn op de projectverenigingen; het kan bijvoorbeeld kennelijk niet de bedoeling zijn om de in artikel 20 vervatte regeling inzake de "sperperiode" voor het oprichten van een intercommunale van toepassing te maken op de projectverenigingen : artikel 13, derde lid, van het ontwerp voorziet reeds in die regeling voor de projectverenigingen;

(1) De precisering dat die bepalingen slechts van "overeenkomstige" toepassing zijn is bijvoorbeeld vereist wat de artikelen 44 en 48 betreft : daarin is sprake van de algemene vergadering van de intercommunale, terwijl de projectvereniging, luidens artikel 14, eerste lid, van het ontwerp, uitsluitend over een raad van bestuur beschikt, en dus geen algemene vergadering heeft.

- in de artikelen 59 tot 63, die hoofdstuk IV van het ontwerp vormen, wordt ook steeds de term "intercommunale" gebruikt; in artikel 59, eerste lid, wordt evenwel uitdrukkelijk bepaald dat hoofdstuk IV niet van toepassing is op de projectverenigingen;
- hoewel ook in artikel 67 sprake is van "de intercommunale" blijkt uit de context dat die bepaling geen toepassing vindt op de projectverenigingen : in het eerste lid is immers alleen sprake van "dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen";
- in hoofdstuk VI van het ontwerp (artikelen 69 en 70) ten slotte wordt de term "intercommunale" blijkbaar gebruikt in de betekenis die hij heeft in de wet van 22 december 1986.

2. Ook de indeling van de ontworpen bepalingen is voor verbetering vatbaar.

2.1. In opmerking 1 werd reeds gewezen op de onduidelijkheid die wordt gecreëerd doordat in bepalingen die zijn opgenomen in afdeling 3 van hoofdstuk III en die blijkens het opschrift van die afdeling uitsluitend betrekking hebben op de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen, bijna systematisch de term "intercommunale" wordt gebruikt die per definitie betrekking heeft op de drie samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid en dus ook op de projectverenigingen.

In die afdeling 3 wordt evenwel niet alleen door het gebruik van de term "intercommunale" (ongewild ?) verwezen naar de projectverenigingen : in een aantal artikelen van die afdeling is bovendien uitdrukkelijk sprake van de projectverenigingen (met name in de artikelen 21, 24, tweede lid, 25, eerste lid, 26, 27, 45 en 55) (1).

2.2. Nog in verband met de indeling van de ontworpen bepalingen kan worden opgemerkt dat, door het opnemen van de toezichtsbepalingen in een afzonderlijk hoofdstuk IV van het ontwerp, de indruk wordt gewekt dat het gaat om regelingen die toepassing vinden op al de in het ontwerp bedoelde samenwerkingsverbanden. Zoals blijkt uit artikel 59, eerste lid, is dat evenwel niet het geval : luidens die bepaling is hoofdstuk IV niet van toepassing op de projectverenigingen. Allicht is dat hoofdstuk IV, naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, ook niet van toepassing op de samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid : dat lijkt te kunnen worden afgeleid uit de omstandigheid dat in artikel 59, eerste lid, sprake is van toezicht op de beslissingen van de organen van de "intercommunales".

Voorts kan worden opgemerkt dat niet alle toezichtsregelingen in hoofdstuk IV zijn opgenomen : dergelijke regelingen komen ook voor in artikel 19 (toezicht op de oprichting), artikelen 30 en 32 (toezicht op statutenwijzigingen) en artikel 66 (toezicht op landgrensoverschrijdende samenwerkingsverbanden).

(1) Met uitzondering van artikel 55, zijn dat bepalingen die niet door artikel 14, zesde lid, van toepassing worden verklaard op de projectverenigingen.

3. Ten slotte blijken een aantal interne verwijzingen in het ontwerp niet te kloppen. Dat is bijvoorbeeld het geval met :

- de verwijzing in artikel 4, tweede lid, naar artikel 22;
- de verwijzing in artikel 18, eerste lid, naar artikel 16;
- de verwijzing in artikel 21, eerste lid, naar artikel 22;
- de verwijzing in artikel 24, eerste lid, naar artikel 12, 1;
- de verwijzing in artikel 25, eerste lid, naar artikel 12, 1;
- de verwijzing in artikel 68 naar de "afdelingen 2 tot 5" van hoofdstuk III : hoofdstuk III omvat slechts 3 afdelingen.

4. Het ontwerp behoort op al de vermelde punten grondig te worden nagekeken en aangepast.

Artikel 2

Het verdient aanbeveling in dit artikel de woorden "onder de voorwaarden bepaald in dit decreet" in te voegen tussen de woorden "twee of meer gemeenten" en "samenwerkingsverbanden tot stand brengen" (vergelijk met artikel 1 van de voornoemde wet van 22 december 1986). Aldus wordt, overeenkomstig artikel 162, vierde lid, van de Grondwet, duidelijk gesteld dat gemeenten zich voor het behartigen van gemeentelijke belangen enkel kunnen verenigen overeenkomstig de bij decreet gestelde voorwaarden (1).

Artikel 3

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot dit artikel gesteld dat het "de principes (opsomt) die elke vorm van intergemeentelijke samenwerking beheersen".

Het is niet duidelijk wat de normatieve waarde - en derhalve het nut - is van de opsomming van die principes.

Wat inzonderheid de sub a), b), d), en e) vermelde beginselen betreft, blijkt het te gaan om algemene, louter programmatorische bepalingen die, bij de nadere uitwerking van de onderscheiden onderdelen van het ontwerp, worden omgezet in concrete, dwingende voorschriften :

(1) Zie in dat verband, R.v.St., 15 december 1992, Driessens, nr. 40.314.

- wat het sub a) bedoelde principe betreft, luidens hetwelk het in de regel de gemeenteraad is die de beslissingen in het kader van het ontworpen decreet neemt, kan meer bepaald worden verwezen naar de artikelen 7, 13, 15, 17, 18, 22, 25, 26, 27, 29, 34, 35 en 36 van het ontwerp;
- het sub b) bedoelde beginsel met betrekking tot de duidelijke omschrijving van het doel van het samenwerkingsverband, wordt concreet omgezet in de artikelen 6, 12, 1° tot 3°, en 28, 2°, van het ontwerp; het vereiste van de inhoudelijke samenhang van de opdrachten van het samenwerkingsverband wordt opgelegd in de artikelen 10 en 12, 3°, van het ontwerp;
- het sub d) bedoelde principe in verband met de doorslaggevende rol van de gemeenten in de besluitvorming van de samenwerkingsverbanden, wordt concreet omgezet in de artikelen 13, vierde lid, 14, derde lid, 15, tweede lid, 29, eerste lid, 34, vierde lid, enz.;
- wat het sub e) bedoelde beginsel over de "duurtijd" van de samenwerkingsverbanden betreft, kan worden verwezen naar de artikelen 13, eerste lid, en 24 tot 26 van het ontwerp.

De bepaling sub c), luidens welke het werkingsgebied van het samenwerkingsverband beperkt is tot het grondgebied van de deelnemende gemeenten, bevestigt een evidentie.

Wat de bepaling sub f) betreft, luidens welke de wetgeving op de overheidsopdrachten in acht moet worden genomen, wordt in de memorie van toelichting zelf gesteld dat het gaat om een "ten overvloede geciteerd beginsel".

Artikel 3 blijkt derhalve zonder bezwaar uit het ontwerp te kunnen worden weggelaten.

Indien op die suggestie wordt ingegaan, dient, in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp, de verwijzing naar artikel 3 te worden weggelaten.

Artikel 4

1. De verwijzing, in het tweede lid van dit artikel, naar artikel 22 van het ontworpen decreet, blijkt op een vergissing te berusten (zie ook algemene opmerking 3, eerste streepje, hiervoor).

2. Zoals werd opgemerkt bij de bespreking van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest (opmerking 2.2), dient het derde lid van artikel 4 te worden weggelaten.

Artikel 5

1. Het eerste en het tweede lid van dit artikel bevatten definities van in het ontwerp gebruikte termen, terwijl het derde lid een normatieve bepaling bevat. Het derde lid zou dan ook beter in een afzonderlijk artikel van het ontwerp worden opgenomen.

2. Voor het eerste en het tweede lid kan beter de gebruikelijke redactie worden gevolgd. Men schrijve dus :

"Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder :

- 1° toezichthoudende overheid : de commissaris van de regering als bedoeld in artikel 59;
- 2° het decreet van 28 april 1993 : het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten."

Overigens dient een bepaling met definities normaliter vooraan in de tekst van het ontworpen decreet te worden opgenomen, dus vóór artikel 2 van het ontwerp.

Artikel 6

Luidens de tweede volzin van het eerste lid "(kunnen), onverminderd andersluidende decretale bepalingen, ... ook andere rechtspersonen ... deelnemen (aan de samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid)".

Het is niet duidelijk of met "andere rechtspersonen" al dan niet uitsluitend "rechtspersonen van publiek recht" bedoeld zijn. Die bepaling behoeft precisering.

Artikel 7

Men schrappe het woord "en" tussen "overeenkomst met statutaire draagkracht" en "die bepalingen bevat".

Artikel 8

In de tweede volzin van dit artikel moet het woord "Zij" duidelijkheidshalve worden vervangen door "De beherende gemeente".

Artikel 9

1. Luidens de tweede volzin van het eerste lid formuleert het beheerscomité waar nodig adviezen ten behoeve van de beherende gemeente en "verwerkt (het) de controle op de rekening van de lokale (lees : interlokale) vereniging". Het is de Raad van State niet duidelijk wat bedoeld is met de tussen aanhalingstekens geplaatste bepaling.

2. Het derde lid kan duidelijker worden geredigeerd als volgt :

"De leden van het beheerscomité ontvangen per bijgewoonde vergadering een presentiegeld dat gelijk is aan het hoogste dat uitkeerbaar is aan een gemeenteraadslid voor een gemeenteraadszitting in een van de deelnemende gemeenten."

Artikel 10

1. Luidens de tweede volzin van het eerste lid "(kunnen), onverminderd andersluidende decretale bepalingen ..., naast gemeenten alleen andere lokale openbare besturen ... deelnemen (aan samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid)".

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10 zelf wordt niet verduidelijkt wat onder "andere lokale openbare besturen" moet worden verstaan. Die verduidelijking wordt wel verstrekt in de toelichting bij artikel 18, die luidt als volgt :

"De term andere lokale openbare besturen omvat de autonome gemeentebedrijven, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en hun verenigingen en de andere intercommunales. Of ook de provincies kunnen deelnemen aan intercommunales hangt af van de afbakening van de kerntaken van de binnenlandse besturen. Over die afbakening van de kerntaken zal op korte termijn advies worden uitgebracht door de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, welke ook advies zal uitbrengen over voorliggend voorontwerp.

Wat in elk geval niet langer kan is dat de provincies een zo belangrijke rol spelen dat de gemeentelijke inbreng onvoldoende aan bod kan komen. De zogenaamde «provinciale intercommunales» kunnen in elk geval niet langer in stand worden gehouden".

Volgens de gemachtigde van de regering komen alleen de in die toelichting vermelde besturen in aanmerking om deel uit te maken van de in het ontwerp bedoelde samenwerkingsverbanden. Het verdient aanbeveling de precisering van de bedoelde besturen in de tekst zelf van het ontwerp op te nemen.

2. Wat de bepaling van het tweede lid betreft, luidens welke de samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid verder in het decreet zullen worden aangeduid als "intercomunales", wordt verwezen naar de algemene opmerking 1.

Artikel 12

1. Luidens het eerste lid van dit artikel bepalen de deelnemende gemeenten de mate van hun bevoegdheidsoverdracht (1) "overeenkomstig de statutaire voorziene mogelijkheden".

Volgens de toelichting bij artikel 12 zijn zowel de projectvereniging als de dienstverlenende vereniging samenwerkingsverbanden "zonder bevoegdheidsoverdracht", terwijl de opdrachthoudende vereniging een samenwerkingsverband met "volledige bevoegdheidsoverdracht" is.

Het is de Raad van State niet duidelijk hoe de bepalingen van het eerste lid moeten worden gelezen in samenhang met die toelichting. De ontworpen bepaling moet op dat punt worden verduidelijkt. In ieder geval verdient het aanbeveling bij de omschrijving van de begrippen "projectvereniging", "dienstverlenende vereniging" en "opdrachthoudende vereniging" uitdrukkelijk te vermelden of ze al dan niet met bevoegdheidsoverdracht gepaard gaan en in

(1) De bedoelde bevoegdheidsoverdracht houdt in dat de deelnemende gemeenten de betrokken aangelegenheid volledig toevertrouwen aan de intercommunale, in die zin dat de gemeente "zich het recht onttrekt dezelfde opdracht nog zelfstandig of samen met derden uit te voeren" (memorie van toelichting, bespreking van artikel 10).

het ontwerp zelf (niet alleen in de memorie van toelichting) duidelijk aan te geven waarin die bevoegdheidsoverdracht bestaat.

2. De opsomming van de onderscheiden vormen van samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid moet worden voorafgegaan door een inleidende zin. Bijgevolg dient, hetzij het eerste lid van artikel 12 te worden omgevormd tot een inleidende zin, hetzij een nieuwe inleidende zin aan het tweede lid te worden toegevoegd.

Voor de nummering van de onderdelen van die opsomming dienen de tekens "1°", "2°" en "3°" te worden gebruikt in plaats van "1.", "2." en "3.".

Artikel 13

1.1. Luidens de eerste volzin van het tweede lid kan de vereniging opeenvolgende keren verlengd worden voor een termijn die niet langer mag zijn dan zes jaar. In die bepaling zou moeten worden gepreciseerd dat het gaat om opeenvolgende verlengingen voor een termijn die "telkens" niet langer mag zijn dan zes jaar.

1.2. In dezelfde volzin is sprake van "door de deelnemende gemeenten genomen beslissingen die eenparig zijn". In die bepaling zouden de woorden "die eenparig zijn" beter worden geschrapt : die woorden wekken immers de indruk dat de beslissing in iedere gemeenteraad bij eenparigheid van stemmen moet worden genomen, terwijl bedoeld is dat alle gemeenten (bij beslissingen die met gewone meerderheid

kunnen worden genomen) akkoord moeten gaan met de verlenging. In de daaropvolgende volzin kan het woord "eenparigheid" dan worden vervangen door "instemming van alle betrokken gemeenten".

2. De eerste drie leden van artikel 13, die betrekking hebben op de oprichting, de verlenging en de vereffening van de projectverenigingen, vertonen voldoende samenhang om in één artikel te worden opgenomen. Het vierde lid, dat betrekking heeft op statutenwijzigingen, zou beter in een afzonderlijk artikel worden opgenomen.

In dat vierde lid zou, om de redenen aangegeven in opmerking 1, het woord "eenparig" beter worden geschrapt.

Artikel 14

1. In de tweede volzin van het derde lid kunnen de woorden "De raad van bestuur is wel bevoegd" beter worden vervangen door "De raad van bestuur is in elk geval bevoegd".

In diezelfde volzin wordt bepaald dat de raad van bestuur bevoegd is om toetredingen (niet : nieuwe toetredingen) tot de vereniging te aanvaarden. Die opdracht van bevoegdheid aan de raad van bestuur - waarin weliswaar alle deelnemende gemeenten vertegenwoordigd zijn - is weinig consistent met de bepalingen van artikel 13 luidens welke de beslissingen inzake de oprichting en de verlenging van de vereniging en inzake de statutenwijzigingen moeten worden genomen door de raden van de deelnemende gemeenten.

Dezelfde opmerking geldt voor de analoge regeling van artikel 21, eerste lid, van het ontwerp.

2. Ter wille van de overeenstemming met de terminologie gehanteerd in de wet van 22 april 1999 betreffende de boekhoudkundige en fiscale beroepen, zou in het vierde lid het woord "bedrijfsaccountant" beter worden vervangen door "accountant" (of "externe accountant", als het om een zelfstandige gaat).

Artikel 17

Luidens het vierde lid van dit artikel zijn de gemeenteraadsbeslissingen houdende de oprichting van een overlegorgaan en betreffende de voorstellen van het overlegorgaan onderworpen aan het algemeen toezicht overeenkomstig de bepalingen van het decreet van 28 april 1993, en worden die beslissingen meegedeeld aan de toezichthoudende overheid.

Dat die gemeenteraadsbeslissingen onderworpen zijn aan het administratief toezicht, behoeft niet uitdrukkelijk te worden bepaald. Alle gemeenteraadsbeslissingen zijn immers aan het administratief toezicht onderworpen. Zulks uitdrukkelijk bevestigen wat betreft de voornoemde beslissingen, zou zelfs kunnen leiden tot een a contrario redenering volgens welke de andere in het ontworpen decreet genoemde gemeenteraadsbeslissingen aan het toezicht worden onttrokken, hetgeen ongrondwettig zou zijn. Het volstaat,

hetzij in het ontworpen decreet, hetzij in het decreet van 28 april 1993, te stellen dat de bedoelde beslissingen ter informatie worden meegedeeld aan de toezichthoudende overheid.

Artikel 18

1. De verwijzing, in het eerste lid van dit artikel, naar artikel 16 van het ontworpen decreet berust allicht op een vergissing (zie ook algemene opmerking 3, tweede streepje).

2. In de laatste volzin van het derde lid wordt o.m. de hypothese onder ogen genomen dat aan de oprichting van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging zou worden deelgenomen door een projectvereniging.

De vraag rijst of die deelname aan een vereniging die per definitie een ruimer doel nastreeft en principieel voor een langere periode wordt opgericht dan de projectvereniging, verenigbaar kan worden geacht met de specifieke aard van de projectvereniging.

Die opmerking geldt ook voor de analoge bepaling van artikel 21, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 21

De verwijzing, in het eerste lid van dit artikel, naar artikel 22 van het ontworpen decreet, berust allicht op een vergissing (zie ook algemene opmerking 3, derde streepje).

Mede rekening houdend met de voorgaande opmerking, zouden in het eerste lid de woorden "Onder voorbehoud van wat bepaald is in artikel 4 en in artikel 22 van dit decreet" beter worden vervangen door "Onverminderd het bepaalde in artikel 4, tweede lid, (en in artikel ...)".

Artikel 22

Luidens dit artikel is de toetreding van een gemeente tot een intercommunale of "de uitbreiding van haar aansluiting bij een intercommunale" afhankelijk van een daartoe strekkende gemeenteraadsbeslissing.

In zoverre die bepaling voorziet in de mogelijkheid van een "uitbreiding" van de deelname van een gemeente in een samenwerkingsverband, blijkt ze ervan uit te gaan dat het ontworpen decreet de gemeenten de mogelijkheid biedt om aan een samenwerkingsverband deel te nemen voor bepaalde aspecten van het doel van dat samenwerkingsverband, en voor andere aspecten niet.

De ontworpen regeling voorziet evenwel geenszins in die mogelijkheid. Indien de decreetgever een dergelijke gedeeltelijke deelname zou willen mogelijk maken, zou het decreet anders geconcipieerd moeten worden, wat de oprichting van de samenwerkingsverbanden en de toetreding betreft. De vraag rijst evenwel of de mogelijkheid van een gedeeltelijke deelname niet kan leiden tot ingewikkelde situaties, o.m. op het vlak van de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband.

Artikel 24

De verwijzing, in het eerste lid van dit artikel naar artikel 12.1 van het ontworpen decreet, berust kennelijk op een vergissing (zie ook algemene opmerking 3, vierde streepje). Allicht wordt bedoeld te verwijzen naar de bepaling van artikel 13, eerste lid, luidens welke een projectvereniging in principe wordt opgericht voor een periode van ten hoogste zes jaar.

Of die (verbeterde) verwijzing al dan niet in artikel 24 moet worden behouden, is afhankelijk van het gevolg dat zal worden gegeven aan de algemene opmerking 1 hiervóór.

Artikel 25

1. Wat betreft de verwijzing, in het eerste lid van dit artikel, naar artikel 12.1 van het ontworpen decreet (bedoeld is allicht artikel 13, tweede lid), wordt verwezen naar de opmerking bij artikel 24.

2. Luidens dat eerste lid kan de intercommunale opeenvolgende keren verlengd worden voor een termijn die niet langer mag zijn dan achttien jaar. In die bepaling zou moeten worden gepreciseerd dat het gaat om opeenvolgende verlengingen voor een termijn die "telkens" niet langer mag zijn dan achttien jaar.

Artikel 27

Luidens het eerste lid van dit artikel kan de intercommunale vervroegd ontbonden worden bij beslissing van de algemene vergadering die daartoe akte neemt van de gemeenteraadsbeslissingen van "alle" deelnemende gemeenten, die zich met een meerderheid van drie vierden moeten uitspreken voor een ontbinding.

Die bepaling moet blijkbaar in die zin worden begrepen dat tot de ontbinding kan worden besloten zodra drie vierden van de deelnemende gemeenten zich daarvoor hebben uitgesproken, ongeacht of de overige gemeenten zich al dan niet uitdrukkelijk hebben uitgesproken. Opdat tot ontbinding kan worden besloten is m.a.w. niet vereist dat "alle" deelnemende gemeenten een formele (eventueel negatieve) beslissing nemen. Het verdient dan ook de voorkeur het woord "alle" te vervangen door "de".

Artikel 34

Het vijfde lid van dit artikel, dat een algemene bepaling bevat over de mandatarissen van de autonome gemeentebedrijven en een ruimer toepassingsgebied heeft dan de overige bepalingen van artikel 34, zou beter in een afzonderlijk artikel worden opgenomen.

Artikel 37

1. Luidens het eerste lid, eerste streepje, van dit artikel bestaat er onverenigbaarheid tussen het mandaat van bestuurder en de functie van "lid van een regering". Luidens de bepaling na het tweede streepje is er onverenigbaarheid met de functie van "lid van een wetgevende vergadering, «zowel op federaal niveau als op niveau van de gewesten en gemeenschappen»".

Het is allicht de bedoeling dat de onverenigbaarheid waarvan sprake in de bepaling na het eerste streepje ook geldt "zowel op federaal niveau als op het niveau van de gewesten en gemeenschappen". Zulks zou duidelijkheidshalve uitdrukkelijk moeten worden bepaald.

2. In het eerste lid, zesde en zevende streepje, schrijve men respectievelijk "lid van de bestendige deputatie" (in plaats van "bestendige deputatie") en "provincieraadslid" (in plaats van "provincieraadsleden").

3. Nog in het eerste lid, dient in de bepaling na het achtste streepje te worden verwezen naar "artikel 35, tweede lid" in plaats van naar "artikel 35, derde lid, van dit decreet".

Artikel 39

1. In de tweede volzin van het eerste lid van dit artikel zouden de woorden "niet hoofdelijk aansprakelijk" duidelijkheidshalve moeten worden vervangen door "aansprakelijk zonder hoofdelijkheid".

2. Het eerste lid regelt de aansprakelijkheid van de bestuurders, terwijl het tweede lid betrekking heeft op onverenigbaarheden of verbodsbepalingen inzake belangenvermenging. De bepalingen van het tweede lid zouden beter in een afzonderlijk artikel worden opgenomen.

Artikel 50

Luidens het eerste lid van dit artikel wordt de werking van de intercommunale begrensd door de statutair omschreven doelstellingen die het concrete samenwerkingsverband nauwkeurig bepalen.

Die bepaling lijkt niets toe te voegen aan artikel 28, 2°, van het ontwerp, luidens hetwelk de statuten de maatschappelijke doelstellingen moeten vermelden, die duidelijk en beperkend omschreven moeten zijn.

Het eerste lid lijkt dus zonder bezwaar te kunnen worden weggelaten.

Artikel 51

In het derde lid van dit artikel moeten de woorden "beherende verenigingen" allicht worden vervangen door "opdrachthoudende verenigingen".

Artikel 52

Luidens het eerste lid van dit artikel "(worden) immateriële inbrengen ... gewaardeerd op grond van een verslag van de revisor of de accountant (lees : van een revisor of een accountant) en worden (ze) vertegenwoordigd door winstbewijzen waarvan de waarde en de rechten statutair zijn bepaald".

Met betrekking tot die bepaling rijst de vraag wat precies bedoeld is met "immateriële inbrengen".

In het vennootschapsrecht wordt, o.m. wat betreft de coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (CVBA) (1), onderscheid gemaakt tussen "inbreng in geld" en "inbreng in natura".

(1) Luidens artikel 11 van het voorliggende ontwerp zijn, voor al wat niet uitdrukkelijk geregeld is door het ontworpen decreet, op de intercommunale de bepalingen van de vennootschappenwet van toepassing die gelden voor de vennootschapsvorm van de CVBA.

Overeenkomstig artikel 29bis van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen (hierna : vennootschappenwet) (1), moet elke inbreng die niet in geld is, gewaardeerd worden door een bedrijfsrevisor.

Luidens artikel 147bis van de vennootschappenwet komt inbreng in natura in een CVBA niet in aanmerking voor vergoeding door aandelen die het maatschappelijk kapitaal vertegenwoordigen, tenzij hij bestaat uit vermogensbestanddelen die naar economische maatstaven kunnen worden gewaardeerd, met uitsluiting van verplichtingen tot het verrichten van werk of van diensten.

Uit de aangehaalde artikelen van de vennootschappenwet, gecombineerd met de bepaling van artikel 52, luidens welke de immateriële inbrengen worden vertegenwoordigd door winstbewijzen, en niet door aandelen, lijkt te moeten worden afgeleid dat de in het ontwerp bedoelde "immateriële inbrengen" vermogensbestanddelen zijn die niet naar economische maatstaven kunnen worden gewaardeerd. Er zou, op zijn minst in de memorie van toelichting, moeten worden verduidelijkt welke immateriële inbrengen bedoeld zijn.

Voorts rijst de vraag of niet moet worden voorzien in de waardering van andere inbrengen in natura dan immateriële.

(1) Luidens artikel 147quater van de vennootschappenwet zijn de bepalingen van artikel 29bis betreffende de inbreng in naamloze vennootschappen van overeenkomstige toepassing op de CVBA.

Artikel 53

Luidens het eerste lid van dit artikel wordt de boekhouding van de intercommunale gevoerd overeenkomstig de wetgeving op de boekhouding van de ondernemingen en "de richtlijnen van de overheid". Het ontwerp dient te verduidelijken wat bedoeld is met de woorden "de richtlijnen van de overheid".

Artikel 55

In fine van het eerste lid van dit artikel schrijven men "onderworpen zijn aan het administratief toezicht" in plaats van "onderworpen zijn aan een algemeen toezicht op grond van dit decreet".

Artikel 57

Het derde lid van dit artikel kan beter geredigeerd worden als volgt :

"Dit statuut en het reglement worden meegedeeld aan alle deelnemers en aan de toezichthoudende overheid.".

Artikel 64

Luidens dit artikel kan het Vlaamse Gewest de intercommunale onderwerpen aan een eigen fiscaliteit voor de aangelegenheden waarvoor het bevoegd is.

Zoals die bepaling is geredigeerd, mist ze iedere normatieve draagwijdte. Ze blijkt overigens niet bedoeld te zijn als een normatieve bepaling, doch veeleer als een stellingname over de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

In de memorie van toelichting wordt immers met betrekking tot artikel 64 gesteld wat volgt :

"Het artikel 26 van de wet van 22 december 1986 blijft behouden, gelet op de federale bevoegdheid en bezorgdheid op dit vlak (zie artikel 72). Wat zijn eigen bevoegdheden betreft is het Vlaamse Gewest wel gerechtigd een fiscaal regime te organiseren voor de Vlaamse intercommunales".

In verband met dat standpunt over de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest moet erop worden gewezen dat tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 162, vierde lid, van de Grondwet uitdrukkelijk werd gesteld "dat de voorgestelde tekst uitsluitend de overdracht regelt van de bevoegdheid voor het vaststellen van regels met betrekking tot de voorwaarden waaronder provincies en gemeenten zich mogen verenigen of zich met elkaar mogen verstaan" en dat "de overdracht van bevoegdheid ... zich dan ook niet uit(strekt) tot andere aspecten van de werking van de intercommunales, en dus bijvoorbeeld niet, in tegenstelling wat sommigen verkeerdelijk schijnen te denken, tot de bepalingen betreffende het fiscaal statuut van de intercommunales in de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales" (1).

(1) Verklaring van de Eerste Minister in de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen, Parl. St., Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-13/3", pp. 2-3.

De aangelegenheid welke op grond van artikel 162, vierde lid, van de Grondwet aan de gewesten is overgedragen, omvat dus niet de bevoegdheid om belastingen op te leggen aan de intercommunales.

Die bevoegdheid zouden de gewesten alleen kunnen vinden in artikel 170, § 2, van de Grondwet. Luidens het tweede lid van artikel 170, § 2, bepaalt evenwel de (federale) wet "ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt".

De vraag rijst derhalve of artikel 26 van de wet van 22 december 1986 een wetsbepaling is die voorziet in een uitzondering als bedoeld in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet. Luidens dat artikel 26 zijn de intercommunales, onverminderd de bestaande wetsbepalingen, vrijgesteld van alle belastingen ten gunste van de Staat, evenals van alle belastingen ingevoerd door de provincies, de gemeenten of enige andere publiekrechtelijke persoon.

De parlementaire voorbereiding van de wet van 22 december 1986 lijkt erop te wijzen dat de wetgever bedoeld heeft de intercommunales vrij te stellen van de gewestbelastingen. Op de vraag of met de woorden "publiekrechtelijke persoon" die voorkomen in artikel 26 ook de gewesten bedoeld zijn, m.a.w. of de intercommunales vrijgesteld zijn van de belastingen ingesteld door de gewesten, is door de Minister van Binnenlandse Zaken immers bevestigend geantwoord (1).

(1) Parl. St., Kamer, 1985-86, nr. 125/11, p. 82.

Er dient in dit verband echter te worden opgemerkt dat, blijkens een bericht bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 27 januari 2000, aan het Arbitragehof een prejudiciële vraag is gesteld over het voornoemde artikel 26. Gelet op het aanhangig zijn van die vraag, onthoudt de Raad van State zich ervan dieper in te gaan op het hier gestelde probleem.

Artikel 65

Zoals werd opgemerkt bij de bespreking van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest (opmerking 2.2) dient dit artikel, dat betrekking heeft op de gewestgrensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 67

1. In de tweede volzin van het tweede lid schrijven men : "waarvoor uitsluitend een (niet : de) op voordracht van de gemeenten benoemd bestuurder in aanmerking komt (niet : komen)".

2. In het vierde lid zouden de woorden "De eventuele vergoedingen die ongeacht de presentiegelden aan de ... bestuurder ... worden toegekend" beter worden vervangen door "De eventuele vergoedingen, met uitzondering van de presentiegelden, die aan de ... bestuurder ... worden toegekend".

Artikel 68

1. De verwijzing naar "de afdelingen 2 tot 5 van hoofdstuk III van dit decreet" berust blijkbaar op een vergissing (zie ook algemene opmerking 3, zesde streepje).

2. Luidens de ontworpen bepaling wordt, onverminderd het optreden van de provinciegouverneur om te beletten dat de wet wordt geschonden, het gewoon administratief toezicht uitsluitend door de Vlaamse regering uitgeoefend, wat betreft de overeenstemming van de bedoelde gemeenteraadsbeslissingen met het algemeen belang.

Die bepaling komt erop neer dat de provinciegouverneur nog enkel het wettigheidstoezicht uitoefent terwijl het opportuniteitstoezicht hem wordt onttrokken en wordt voorbehouden aan de regering.

De ontworpen bepaling heeft tot gevolg dat, wat het opportuniteitstoezicht betreft, de mogelijkheid tot schorsing van de aan toezicht onderworpen beslissingen wegvalt (1), en dat enkel de vernietiging van die beslissingen mogelijk is. De vraag rijst of het niet nuttig zou zijn om, op het niveau van de Vlaamse regering, een schorsingsprocedure in te voeren.

(1) Het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten verleent immers alleen aan de provinciegouverneur schorsingsbevoegdheid.

Artikel 69

Luidens het derde lid van dit artikel wordt, voor de bestaande intercommunales, de duurtijd beperkt tot achttien jaar ingaand op "1 januari volgend op het jaar waarin de eerstkomende algehele hernieuwing van de gemeenteraden plaats heeft, tenzij haar einddatum eerder wordt bereikt".

In de memorie van toelichting bij die bepaling wordt gesteld dat "de inkorting van de duurtijd (in)gaat ... bij de inwerkingtreding ...".

Gelet op die toelichting en rekening houdend met de datum waarop dit advies wordt gegeven, dient de aangehaalde bepaling van artikel 69 allicht te worden aangepast.

Artikel 70

Luidens het derde lid van dit artikel kan de Vlaamse regering, bij gemotiveerd besluit, in de loop van de in het vorig lid bedoelde overgangsperiode, de deelneming van privaatrechtelijke rechtspersonen "onderwerpen aan specifieke beperkingen".

Het is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van die delegatie aan de regering. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de ontworpen bepaling gesteld dat beoogd wordt "de regering de mogelijkheid te geven reeds in de loop van de overgangsperiode afdoende maatregelen te nemen om de machtspositie van de privaatrechtelijke deelnemers te beperken".

Om verenigbaar te zijn met de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), behoort in het decreet zelf te worden bepaald welke "specifieke beperkingen" zijn bedoeld.

Artikel 71

Luidens dit artikel dienen de bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten die niet beantwoorden aan de bepalingen van de wet van 22 december 1986 en die geen andere decretale rechtsgrond hebben, zich te schikken naar de bepalingen van het ontworpen decreet en, binnen het jaar na de inwerkingtreding ervan, te kiezen voor een van de toegestane vormen van samenwerking. Indien ze dit nalaten, worden ze van rechtswege ontbonden.

Volgens de memorie van toelichting wordt met die bepaling beoogd "een einde te maken aan de wildgroei van de intergemeentelijke v.z.w.".

Wat de verwijzing naar "de bepalingen van de wet van 22 december 1986" betreft, moet erop worden gewezen dat de artikelen 4 en 5 van die wet wel degelijk de mogelijkheid bieden om aan de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden de vorm te geven van een vereniging zonder winstoogmerk. De woorden "die niet beantwoorden aan de bepalingen van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales en die geen andersluidende decretale rechtsgrond hebben" zouden dan ook beter worden vervangen door "die niet beantwoorden aan de bepalingen van dit decreet en geen andere uitdrukkelijke decretale rechtsgrond hebben".

Wat de bepaling betreft luidens welke de bedoelde verenigingen van rechtswege ontbonden worden, dient te worden opgemerkt dat de decreetgever zou moeten voorzien in nadere regelen betreffende de gevolgen van die ontbinding van rechtswege.

Artikel 72

Wat betreft de onder a) van dit artikel beoogde opheffing van de wet van 22 december 1986, wordt verwezen naar hetgeen hiervóór werd opgemerkt met betrekking tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest (opmerking 2.3).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaamse Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

§ 1. De hierna volgende bepalingen gelden voor alle samenwerkingsverbanden van gemeenten waarvan het gehele ambtsgebied binnen de grenzen van het Vlaamse Gewest valt.

§ 2. In dit decreet wordt verstaan onder :

1° toezichthoudende overheid : de commissaris van de regering, bedoeld in artikel 71 ;

2° het decreet van 28 april 1993 : het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten.

Artikel 3

Met het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang kunnen twee of meer gemeenten, onder de voorwaarden bepaald in dit decreet, samenwerkingsverbanden tot stand brengen met of zonder rechtspersoonlijkheid, met of zonder beheersoverdracht.

Artikel 4

Overeenkomstig de terzake geldende conventies en internationale overeenkomsten, kunnen de gemeenten en de door hen krachtens dit decreet gevormde samenwerkingsverbanden deelnemen in rechtspersonen van publiek recht die ingevolge deze deelneming de staatsgrenzen overschrijden, ongeacht het rechtsstelsel waaraan deze rechtspersonen onderworpen zijn.

Rechtspersonen, onderworpen aan een buitenlands rechtsstelsel, kunnen deelnemen in een samenwerkingsverband overeenkomstig dit decreet indien zij daartoe door hun eigen recht gemachtigd zijn.

Artikel 5

Voor de berekening van alle termijnen vormt de dag die volgt op die van de ontvangst van het document de aanvangsdatum.

HOOFDSTUK II

Samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid

Artikel 6.

Twee of meer gemeenten kunnen een samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid vormen om, zonder beheersoverdracht, een welbepaald project van gemeentelijk belang te verwezenlijken. Onverminderd andersluidende decretale bepalingen kunnen andere rechtspersonen van publiek recht en privaat recht hieraan deelnemen.

Deze samenwerkingsverbanden heten interlokale verenigingen en ze voegen deze term steeds toe aan hun naam.

Artikel 7

Het samenwerkingsverband is gegrond op een overeenkomst met statutaire draagkracht die bepalingen bevat omtrent de duurtijd en de eventuele verlenging, de opzegmogelijkheid, de eventuele inbreng van de deelnemers en de wijze waarop deze inbreng wordt beheerd, de interne organisatie, de wederzijdse rechten en verplichtingen en de financiële repercussies, de informatieverstrekking aan de deelnemers en de jaarlijkse evaluatie door de gemeenteraden, de opmaak van de rekeningen en de bestemming van het resultaat, de financiële controle, de vereffening.

Artikel 8

De overeenkomst kan bepalen dat een van de deelnemende gemeenten aangesteld wordt als beherende gemeente waar de zetel gevestigd wordt en die de interlokale vereniging vertegenwoordigt. De beherende gemeente kan eigen personeel inzetten ten behoeve van het samenwerkingsverband overeenkomstig de voorwaarden, bepaald in de overeenkomst en onder voorbehoud dat de rechten van dit personeel geëerbiedigd worden.

Artikel 9

Een beheerscomité dat samengesteld is uit minstens één afgevaardigde van elke deelnemer, voor de gemeenten aangewezen onder de gemeenteraadsleden, overlegt over de wijze waarop de overeenkomst wordt uitgevoerd. Het formuleert waar nodig adviezen ten behoeve van de beherende gemeente, stelt de rekeningen van de interlokale vereniging vast en legt ze ter goedkeuring voor aan de raden van de deelnemende gemeenten.

De organisatie van zijn werkzaamheden legt het beheerscomité vast in een huishoudelijk reglement dat gevoegd wordt bij de overeenkomst zonder er deel van uit te maken.

De leden van het beheerscomité ontvangen per bijgewoonde vergadering een presentiegeld dat gelijk is aan het hoogste bedrag dat uitkeerbaar is aan een gemeenteraadslid voor een gemeenteraadszitting in een van de deelnemende gemeenten.

HOOFDSTUK III

Samenwerkingsverbanden
met rechtspersoonlijkheid

AFDELING 1

Principes

Artikel 10

Twee of meer gemeenten kunnen een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid tot stand brengen om doelstellingen te verwezenlijken die behoren tot een of meer inhoudelijk samenhangende beleidsdomeinen. Onverminderd andersluidende decretale bepalingen kunnen hieraan naast gemeenten uitsluitend deelnemen autonome gemeentebedrijven, openbare centra voor maatschappelijk welzijn en hun verenigingen, polders en wateringen, kerkfabrieken en andere samenwerkingsverbanden, opgericht volgens de bepalingen van dit decreet.

De zetel van het samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid is steeds gevestigd op het grondgebied van een deelnemende gemeente in een gebouw dat hemzelf of een deelnemende gemeente toebehoort.

Artikel 11

Het samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid is een publiekrechtelijke rechtspersoon met een rechtsvorm waarvan de kenmerken vastgesteld zijn krachtens de bepalingen van dit decreet.

Ongeacht haar doelstellingen hebben haar verbin-
tenissen geen handelskarakter.

Voor al wat niet uitdrukkelijk geregeld is door dit decreet, zijn op het samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid de bepalingen van toepassing van de vennootschapswet die gelden voor de vennootschapsvorm van de coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid.

Artikel 12

§ 1. De gemeenten beslissen over de beheersoverdracht overeenkomstig de statuten van het samenwerkingsverband.

Onder beheersoverdracht wordt verstaan het toevertrouwen door de deelnemende gemeenten aan het samenwerkingsverband van de uitvoering van door hen genomen beslissingen in het kader van zijn doelstellingen, in die zin dat de deelnemende gemeenten zich het recht ontfangen zelfstandig of samen met derden dezelfde opdracht uit te voeren.

§ 2. Er bestaan drie vormen van een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid :

- 1° projectvereniging : een samenwerkingsverband zonder beheersoverdracht dat tot doel heeft een duidelijk omschreven project te plannen, uit te voeren en te controleren ;
- 2° dienstverlenende vereniging : een samenwerkingsverband zonder beheersoverdracht dat tot doel heeft een duidelijk omschreven ondersteunende dienst te verlenen aan de deelnemende gemeenten, eventueel voor verschillende beleidsdomeinen ;
- 3° opdrachthoudende vereniging : een samenwerkingsverband met beheersoverdracht waaraan de deelnemende gemeenten de uitvoering van een of meer duidelijk omschreven bevoegdheden met betrekking tot een of meer functioneel samenhangende beleidsdomeinen toevertrouwen.

AFDELING 2

Projectvereniging

Artikel 13

De projectvereniging wordt opgericht voor een periode van ten hoogste zes jaar ingevolge daartoe strekkende gemeenteraadsbeslissingen die genomen worden binnen een tijdsbestek van twee maanden.

De projectvereniging kan opeenvolgende keren verlengd worden voor een termijn die telkens niet langer mag zijn dan zes jaar, ingevolge de voor het verstrijken van de termijn door de deelnemende gemeenten genomen beslissingen ten gunste van

de verlenging. Bij gebrek aan instemming van alle betrokken gemeenten of bij het uitblijven van een of meer beslissingen, wordt de projectvereniging ontbonden. De statuten bepalen de wijze van vereffening.

Projectverenigingen kunnen niet worden opgericht in de loop van het jaar waarin verkiezingen voor een algehele vernieuwing van de gemeenteraden worden georganiseerd.

Artikel 14

De projectvereniging wordt opgericht bij akte, verleend voor de burgemeester van de gemeente waar de zetel gevestigd wordt. Onverminderd de wettelijke bepalingen met betrekking tot de inbreng van onroerende goederen verkrijgt de oprichtingsakte geldigheid op de datum van haar dagtekening door de ondertekening van alle aan de oprichting deelnemende gemeenten en andere rechtspersonen.

De oprichtingsakte omvat de statuten en wordt binnen een termijn van dertig kalenderdagen na haar dagtekening ter informatie aan de toezichthoudende overheid voorgelegd. Ze wordt ter inzage van eenieder terzelfdertijd neergelegd in de zetel van de projectvereniging.

Artikel 15

De wijzigingen in de statuten en de aanvaarding van toetreding behoeven de instemming van de deelnemende gemeenten, overeenkomstig de procedure die in de statuten is bepaald.

Artikel 16

De projectvereniging beschikt uitsluitend over een raad van bestuur.

De deelnemers benoemen rechtstreeks de leden van de raad van bestuur. Voor de gemeenten kunnen uitsluitend gemeenteraadsleden dit mandaat vervullen.

Het voorzitterschap wordt steeds toevertrouwd aan een door een gemeente aangewezen bestuurder.

De raad van bestuur, waarin alle deelnemende gemeenten vertegenwoordigd zijn, heeft uitsluitend de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen die hun expliciet door de deelnemers zijn opgedragen. De raad van bestuur is in elk geval bevoegd voor het personeelsbeleid.

De werkingsmodaliteiten van de raad van bestuur worden vastgesteld in een bij de statuten gevoegd huishoudelijk reglement dat gewijzigd kan worden bij eenvoudige beslissing van de raad van bestuur.

De controletaak op de financiële toestand wordt toevertrouwd aan een accountant benoemd door de raad van bestuur.

De raad van bestuur stelt de jaarrekeningen vast en legt ze, samen met een activiteitenverslag en het verslag van de accountant, voor aan de deelnemers die hun goedkeuring verlenen overeenkomstig de procedure bepaald in de statuten.

Artikel 17

Onverminderd andere wettelijke of decretale bepalingen die van toepassing zijn op de bestuurders, bestaat er onverenigbaarheid tussen hun mandaat enerzijds en de ambten, functies of mandaten opgesomd in artikel 48 van dit decreet.

De bestuurders zijn niet persoonlijk gebonden door de verbintenissen van de projectvereniging. Zij zijn overeenkomstig het gemeen recht verantwoordelijk voor de vervulling van de hun opgedragen taak en aansprakelijk zonder hoofdelijkheid voor de tekortkomingen in de normale uitoefening van hun bestuur.

Op de bestuurders zijn de onverenigbaarheden van toepassing bepaald in artikel 51 van dit decreet.

Artikel 18

De vergaderingen van de raad van bestuur zijn niet openbaar. De gedetailleerde notulen met bijgevoegd het stemgedrag van de individuele leden en alle documenten waar in de notulen naar verwezen wordt, liggen ter inzage van de gemeenteraadsleden op het secretariaat van de aangesloten gemeenten, onverminderd de decretale bepalingen inzake de openbaarheid van bestuur.

Artikel 19

De duur en de wijze van beëindiging van het mandaat van bestuurder worden statutair bepaald. Alle bestuurders zijn van rechtswege ontslagnemend bij verlies van hun openbaar mandaat, uitgezonderd in geval van algehele vernieuwing van de gemeenteraden. In dat geval gaan alle deelnemers van de projectvereniging, in de loop van de maand januari na het jaar van de verkiezingen tot algehele vernieuwing van de gemeenteraden, over tot de benoeming van de nieuwe bestuurders die aantreden op 1 februari daaropvolgend.

Artikel 20

Om geldig te beraadslagen en te beslissen is een aanwezigheidsquorum vastgesteld op de gewone meerderheid van het aantal statutair bepaalde stemmen, zowel in het geheel als in de groep van de door de gemeenten benoemde bestuurders. Van dit aanwezigheidsquorum kan statutair worden afgeweken voor een tweede vergadering die volgt op een onvoldoende samengestelde eerdere vergadering, en voor zover het gaat om punten die voor de tweede maal op de agenda voorkomen.

Deze bepaling geldt niet voor de voorstellen tot statutenwijziging en aanvaarding van toetredingen.

De voor de beslissingen vereiste meerderheid is steeds de gewone meerderheid die bereikt moet worden zowel in het geheel als in de groep van de door de gemeenten benoemde bestuurders.

Artikel 21

De leden van de raad van bestuur ontvangen per bijgewoonde vergadering een presentiegeld dat gelijk is aan het hoogste bedrag dat uitkeerbaar is aan een gemeenteraadslid voor een gemeenteraadszitting in een van de deelnemende gemeenten.

Artikel 22

Er is geen verplichting tot de vorming van een maatschappelijk kapitaal.

Indien dit wel statutair is vastgelegd, wordt het vast kapitaal bij de oprichting door de deelnemers volledig in speciën volstort.

Het kapitaal wordt niet geïndexeerd en wordt vertegenwoordigd door aandelen waarvan de waarde en de rechten statutair zijn bepaald.

Immateriële inbrengen ter vertegenwoordiging van vermogensbestanddelen die niet naar economische maatstaven kunnen worden gewaardeerd, en inbrengen in natura, worden gewaardeerd op grond van een verslag van de accountant en worden vertegenwoordigd door respectievelijk winstbewijzen en aandelen waarvan de waarde en de rechten statutair zijn bepaald.

De deelnemers kunnen uitsluitend worden vergoed voor hun inbreng en zijn slechts aansprakelijk ten belope van hun inbreng.

Aan de statuten wordt een register gehecht waarop iedere deelnemer is vermeld met aanduiding van de aandelen en winstbewijzen die hem zijn toegekend.

Artikel 23

De boekhouding wordt gevoerd overeenkomstig de wetgeving op de boekhouding van de ondernemingen en met naleving van de richtlijnen die de overheid uitvaardigt met betrekking tot de boekhoudkundige verrichtingen.

De jaarrekeningen worden na hun goedkeuring overeenkomstig de procedure, bepaald in de statuten, door toedoen van de raad van bestuur neergelegd bij Nationale Bank van België.

Artikel 24

De projectvereniging kan door de Vlaamse regering gemachtigd worden om in eigen naam en voor eigen rekening tot onteigening over te gaan.

AFDELING 3

Dienstverlenende en Opdrachthoudende verenigingen

SUBAFDELING 1

Vorbereidende fase

Artikel 25

De gemeenten die de oprichting van een dienstverlenende of een opdrachthoudende vereniging overwegen, beslissen via hun gemeenteraad vooraf een overlegorgaan op te richten om de samenwerkingsmogelijkheden en -voorwaarden te bestuderen voor één of meer welbepaalde beleidsdomeinen. Terzelfder tijd wijzen ze een lid van het college van burgemeester en schepenen aan die zitting zal hebben in het overlegorgaan en leggen ze eventueel een begrotingskrediet vast om de voorbereidende fase te financieren.

Uitsluitend gemeenten maken deel uit van het overlegorgaan. Dat overlegorgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan geen verbintenissen aangaan ten laste van de op te richten dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn kunnen een door hun raad aangewezen waarnemer de vergaderingen van het overlegorgaan laten bijwonen, indien de doelstelling mede tot hun belangen sfeer behoort.

Artikel 26

Het overlegorgaan organiseert autonoom zijn werkzaamheden. Het kan een beroep doen op de medewerking van externen, die dan evenwel niet meer voor mogelijke deelneming in de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging in aanmerking komen.

Behoudens wat bepaald is in artikel 31 van dit decreet beschikt het overlegorgaan over een periode van maximaal één jaar, ingaand op zijn installatievergadering, om zijn studieopdracht te vervullen.

Indien het resultaat van de studieopdracht positief is ten opzichte van de mogelijke oprichting van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging, stelt het overlegorgaan aan de deelnemende gemeenten een bundel ter beschikking waarin de volgende documenten opgenomen zijn :

- een grondige motiveringsnota ;
- een bestuursplan met een omschrijving van de maatschappelijke opdrachten en de daaraan

verbonden wijze van dienstverlening, en met een beschrijving van de bestuurlijke organisatie van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging ;

- een ondernemingsplan voor een periode van zes jaar, met een omschrijving van de bedrijfsopdrachten, de financiële structuur en de in te zetten middelen, en de controlemogelijkheden op de uitvoering ;
- een ontwerp van statuten.

Deze documenten vormen de basis van de uitwerking van het samenwerkingsconcept.

Artikel 27

De gemeenten zijn niet gebonden door hun deelneming in het overlegorgaan. Ze spreken zich uit over de documenten die hun worden voorgelegd. Ofwel beslissen ze af te zien van deelneming aan de eventuele oprichting van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging, ofwel gaan ze akkoord met het voorstel, al of niet op voorwaarde dat wijzigingen aan dat voorstel worden aangebracht.

De beslissingen van de gemeenten worden voorgelegd aan het overlegorgaan, dat daarover in consensus beslist. De vertegenwoordigers van de afhakende gemeenten nemen niet deel aan deze besluitvorming.

Het definitieve voorstel wordt aan de overblijvende gemeenten voorgelegd. De gemeenten kunnen het voorstel enkel goedkeuren of afkeuren.

De gemeenteraadsbeslissingen houdende de oprichting van een overlegorgaan en betreffende de voorstellen van het overlegorgaan worden ter informatie meegedeeld aan de toezichthoudende overheid.

SUBAFDELING 2

Oprichting – toetreding – duur – verlenging – ontbinding

Artikel 28

De gemeenten die krachtens artikel 27 van dit decreet hun instemming hebben betuigd met het definitieve voorstel van het overlegorgaan kunnen, zonder daartoe verplicht te zijn, uiterlijk binnen drie maanden die volgen op de laatste beslissing tot goedkeuring, en rekening houdend met wat bepaald is in artikel 31 van dit decreet, een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging oprichten.

Het oprichtingsdossier omvat alle daartoe strekkende gemeenteraadsbeslissingen, evenals de bijbehorende documenten waaronder het bestuursplan en het ondernemingsplan ; het wordt gevoegd bij de oprichtingsakte.

Artikel 29

Onverminderd het bepaalde in artikel 4, tweede lid, en onverminderd andersluidende decretale bepalingen, kunnen aan een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging uitsluitend gemeenten en andere openbare besturen zoals bepaald in artikel 10 van dit decreet deelnemen.

Indien aan de oprichting van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging wordt deelgenomen door een of meer in het voorgaande lid bedoelde andere openbare besturen, omvat het oprichtingsdossier de beslissing van het orgaan dat daartoe bevoegd is. Voor een deelnemende dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging is dat steeds de algemene vergadering. Voor een deelnemende projectvereniging is dat de raad van bestuur.

Artikel 30

De oprichting van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging geschiedt bij akte, verleden voor de burgemeester van de gemeente waar de zetel gevestigd wordt. Onverminderd de wettelijke bepalingen met betrekking tot de inbreng van onroerende goederen, en het administratief goedkeuringstoezicht, verkrijgt de oprichtingsakte geldigheid op de datum van haar dagtekening door de ondertekening door de vertegenwoordigers van alle aan de oprichting deelnemende gemeenten en andere rechtspersonen. Ingevolge deze oprichting wordt het overlegorgaan ambtshalve ontbonden.

De oprichtingsakte omvat de statuten en alle eventuele bijlagen en wordt binnen een termijn van dertig kalenderdagen na haar dagtekening aan de toezichthoudende overheid voorgelegd. Ze wordt goedgekeurd door de Vlaamse regering binnen een termijn van zestig kalenderdagen na haar ontvangst door de toezichthoudende overheid. Verstrijkt deze termijn zonder dat de Vlaamse regering een beslissing heeft genomen en verstuurd aan alle betrokken gemeenteverhuden, dan wordt de goedkeuring geacht te zijn verleend.

De goedgekeurde oprichtingsakte wordt integraal bekendgemaakt in de bijlagen bij het Belgisch Staatsblad en wordt, samen met het volledige oprichtingsdossier, ter inzage van eenieder gelijktijdig neergelegd in de zetel van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging en bij de toezichthoudende overheid. Afschriften van de oprichtingsakte liggen ter inzage op de secretarie in de gemeentehuizen van alle deelnemende gemeenten.

Artikel 31

De dienstverlenende of opdrachthoudende verenigingen kunnen niet worden opgericht in de loop van het jaar waarin verkiezingen voor een algehele vernieuwing van de gemeenteraden worden georganiseerd. De oprichting vindt in voorkomend geval plaats in de loop van de zes daaropvolgende maanden en het overlegorgaan blijft zolang in functie. Zijn leden verliezen van rechtswege hun mandaat op het ogenblik van de installatie van de nieuwe gemeenteraden, die hun vervangers aanwijzen.

Artikel 32

De toetreding van een gemeente tot of de uitbreiding van haar aansluiting bij een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging is afhankelijk van een daartoe strekkende gemeenteraadsbeslissing op basis van een onderzoek, eventueel vergelijkend in de mate er zich verschillende beheersvormen reëel aanbieden.

De toetredingsbeslissing van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging wordt genomen door de algemene vergadering. De toetredingsbeslissing van een projectvereniging wordt genomen door de raad van bestuur.

Alle toetredingen worden aanvaard door de algemene vergadering van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging.

Artikel 33

De verbodsbepaling van artikel 31 van dit decreet inzake de periode van oprichting van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging geldt voor iedere toetredingsbeslissing op grond van het voorgaande artikel.

Aan een toetreding of uitbreiding van aansluiting kan geen terugwerkende kracht worden verleend.

Artikel 34

Tijdens de bij de oprichting van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging vastgestelde duur die, behoudens wat bepaald is in artikel 36 van dit decreet, achttien jaar niet mag overschrijden, is geen uittreding mogelijk.

Een deelnemer kan door de algemene vergadering worden uitgesloten op de wijze die wordt bepaald in de statuten wegens behoorlijk vastgestelde nietnaleving der verbintenissen ten opzichte van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging.

Artikel 35

Na afloop van de statutair bepaalde duur kan de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging opeenvolgende keren verlengd worden voor een termijn die telkens niet langer mag zijn dan achttien jaar.

De verlenging wordt beslist door de laatste algemene vergadering die het verstrijken van de duur voorafgaat. Zij moet de gewone meerderheid verkrijgen van het totale aantal deelnemers en de tweederde meerderheid van het aantal deelnemende gemeenten aan de hand van daartoe strekkende gemeenteraadsbeslissingen die bij het verslag van de algemene vergadering worden gevoegd, en die gebaseerd zijn op een onderzoek, eventueel vergelijkend in de mate er zich verschillende beheersvormen reëel aanbieden.

Uiterlijk negentig kalenderdagen voor de algemene vergadering die beslist over de verlenging wordt de agenda door de raad van bestuur aan alle deelnemers toegezonden.

De deelnemers die niet wensen te verlengen kunnen daartoe niet verplicht worden en houden op deel uit te maken van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging op het einde van het jaar waarin tot de verlenging door de algemene vergadering is beslist. Vooraf leggen zij hun daartoe strekkende beslissing voor die wordt gevoegd bij het verslag van de algemene vergadering. Ze moeten de door hen aangegane contractuele verbintenissen naleven, maar zijn voor het overige geen schadevergoeding verschuldigd. De voorlaatste en de laatste leden van artikel 37 van dit decreet zijn op hen van toepassing.

Deelnemers die nalaten over de verlenging te beslissen of hun beslissing mee te delen, worden geacht verder deel uit te maken van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging.

Artikel 36

Indien de duur van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging verstrijkt in de loop van het jaar waarin de verkiezingen voor een gehele vernieuwing van de gemeenteraden worden georganiseerd, wordt over de verlenging pas beslist in het daaropvolgende jaar, zowel door de betrokken gemeenteraden als door de eerste algemene vergadering in de loop van dat jaar. Zolang wordt de oorspronkelijke duurtijd verlengd.

Artikel 37

De dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging kan vervroegd ontbonden worden bij beslissing van de algemene vergadering die daartoe akte neemt van de gemeenteraadsbeslissingen van de deelnemende gemeenten, die zich met een meerderheid van drie vierden moeten uitspreken voor een ontbinding.

Bij ontbinding krachtens het voorgaande lid of door het verstrijken van de statutair bepaalde duur die niet verlengd wordt, wijst de algemene vergadering die de ontbinding vaststelt, de vereffenaars aan op dezelfde wijze als bepaald is voor de bestuurders. Een beperkt college van vereffenaars kan samengesteld worden op dezelfde wijze als een

directiecomité. Alle andere organen vervallen op het ogenblik van de ontbinding.

Het voltallige personeel van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging wordt overgenomen, hetzij door de deelnemers, hetzij eventueel door de overnemers van de activiteit, in verhouding tot de kapitaalbreng of overeenkomstig de onderling bereikte akkoorden, en zonder dat de personeelsleden door deze overname gebonden zijn.

De nieuwe werkgever waarborgt de rechten die de vereniging op het ogenblik van haar ontbinding, hetzij statutair, hetzij contractueel voor de werknemers vastgesteld had.

De gemeenten hebben een recht van voorkeur op overneming van de op hun grondgebied gelegen installaties tegen boekwaarde.

SUBAFDELING 3

Statuten en statutenwijzigingen

Artikel 38

De statuten van de dienstverlenende of opdrachthoudende verenigingen vermelden tenminste :

1. de naam en eventueel de afkorting ;
2. de maatschappelijke doelstellingen, die duidelijk en beperkend omschreven zijn ;
3. de maatschappelijke zetel ;
4. de duur en de wijze van verlenging ;
5. de nauwkeurige aanduiding van de deelnemers, hun inbreng en hun verbintenissen en eventueel het vast kapitaal ;
6. de samenstelling, de vergaderwijze en de bevoegdheden van alle organen van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging ;
7. de wijze waarop de rekeningen werden opgemaakt en het resultaat werd verdeeld ;
8. de wijze van toetreding, ontbinding en vereffening ;
9. de wijze van uitsluiting van een deelnemer ;

10. de wijze en periodiciteit van noodzakelijke informatiedoorstroming tussen de organen van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging onderling, naar de deelnemers en eventueel naar belanghebbende derden toe.

Artikel 39

De wijzigingen in de statuten en in de bijlagen worden artikelsgewijs aangebracht door de algemene vergadering met een drievierde meerderheid, zowel voor het geheel van de geldig uitgebrachte stemmen, als voor de geldig uitgebrachte stemmen van de vertegenwoordigde gemeenten, en op voorwaarde dat de gewone meerderheid van het aantal deelnemende gemeenten haar instemming betuigt.

Uiterlijk negentig kalenderdagen voor de algemene vergadering die de statutenwijzigingen moet beoordelen, wordt een door de raad van bestuur opgesteld ontwerp aan alle deelnemende gemeenten voorgelegd. De gemeenteraadsbeslissingen terzake bepalen het mandaat van de respectieve vertegenwoordigers op de algemene vergadering en worden bij het verslag gevoegd.

De gemeenten die nalaten binnen de gestelde termijn een beslissing te nemen en voor te leggen worden geacht zich te onthouden en kunnen niet aan de stemming deelnemen.

Artikel 40

Het verslag van de algemene vergadering houdende wijziging van de statuten wordt, samen met de bijbehorende documenten waaronder de gemeenteraadsbeslissingen, binnen een termijn van dertig kalenderdagen na zijn dagtekening aan de toezichthoudende overheid voorgelegd.

De wijzigingen worden goedgekeurd door de Vlaamse regering binnen een termijn van negentig kalenderdagen na de ontvangst van het verslag door de toezichthoudende overheid. Verstrikt deze termijn zonder dat de Vlaamse regering een beslissing heeft genomen en verstuurd aan de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging, dan wordt de goedkeuring geacht te zijn verleend.

Artikel 41

De statutenwijzigingen worden op dezelfde wijze als de oprichtingsakte neergelegd en bekendgemaakt.

Een volledig gecoördineerde tekst van de statuten wordt neergelegd in de zetel van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging, bij de toezichthoudende overheid en in de gemeentehuizen van elke deelnemende gemeente, binnen een termijn van dertig kalenderdagen na de ontvangst door de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging van het goedkeuringsbesluit of na het verstrijken van de termijn, bedoeld in de laatste zin van artikel 40 van dit decreet.

Artikel 42

De statutenwijzigingen zijn slechts uitvoerbaar nadat ze zijn goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse regering of door het verstrijken van de termijn voor goedkeuring. Er kan geen terugwerkende kracht aan verbonden worden die verder reikt dan de eerste januari van het boekjaar waarin de algemene vergadering de wijzigingen heeft aangebracht.

Er kunnen geen statutenwijzigingen aan de deelnemende gemeenten worden voorgelegd in de loop van het jaar waarin verkiezingen voor een algehele vernieuwing van de gemeenteraden worden georganiseerd, tenzij ingevolge een wettelijke of reglementaire verplichting.

SUBAFDELING 4

Structuur

Artikel 43

De dienstverlenende en de opdrachthoudende vereniging beschikken ten minste over een algemene vergadering en een raad van bestuur.

Artikel 44

De algemene vergadering is samengesteld uit de vertegenwoordigers van de deelnemers. Voor de gemeenten worden zij rechtstreeks aangewezen

door de gemeenteraden uit hun leden, en voor de overige deelnemers door de organen die, krachtens de wettelijke, reglementaire of statutaire bepalingen bevoegd zijn tot deelneming of toetreding te beslissen.

De benoemingsprocedure met de vaststelling van het mandaat van de vertegenwoordiger wordt herhaald voor elke algemene vergadering.

Behoudens andersluidende bepalingen in dit decreet, wordt de door de raad van bestuur vastgestelde agenda van de algemene vergadering uiterlijk dertig kalenderdagen voor haar zitting, aan alle deelnemers verstuurd. De zittingen van de algemene vergadering zijn openbaar.

Het aantal stemmen waarover iedere deelnemer in de algemene vergadering beschikt wordt statutair bepaald, met dien verstande dat de deelnemende gemeenten steeds over de meerderheid van de stemmen beschikken en dat geen deelnemer kan beschikken over een aantal stemmen dat hoger ligt dan de helft van het totale aantal statutair bepaalde stemmen. In de statuten kunnen bepalingen ter bescherming van minderheden worden opgenomen.

Afgezien van de jaarvergadering waarvan sprake is in artikel 65, tweede lid, van dit decreet, wordt nog minstens één buitengewone algemene vergadering belegd in de loop van het laatste trimester van elk jaar, om de te ontwikkelen activiteiten en de te volgen strategie voor het volgende boekjaar te bespreken. Een door de raad van bestuur opgestelde begroting staat op de agenda van deze vergadering.

Artikel 45

Voor de toepassing van dit decreet worden de autonome gemeentebedrijven gelijkgesteld met de gemeenten wanneer het gaat om de hoedanigheid, de onverenigbaarheden en de informatieplicht van de door hen te benoemen of voor te dragen mandatarissen, de aanwezigheids- en stemmingsvereisten en het voorzitterschap van de verschillende organen.

Artikel 46

In de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen benoemt de algemene vergadering de

leden van de raad van bestuur op voordracht van de deelnemers.

Voor de gemeenten gaat de voordracht uit van de gemeenteraden onder hun leden. Nochtans kan elke gemeenteraad met een tweederde meerderheid der geldig uitgebrachte stemmen beslissen kandidaten voor te dragen die geen lid zijn van de raad. In dat geval is de onverenigbaarheid van het mandaat van bestuurder met de functie van werknemer van een aangesloten gemeente, voorzien in artikel 48 van dit decreet, niet van toepassing.

De benoeming van de bestuurders gebeurt bij geheime stemming.

Indien een voorgedragen kandidaat niet wordt benoemd door de algemene vergadering, doet de betrokken deelnemer een andere voordracht. De nieuwe kandidaat woont als waarnemer de vergaderingen van de raad van bestuur bij tot de eerstvolgende algemene vergadering waaraan de benoeming wordt voorgelegd.

Niemand kan door meer dan één deelnemer worden voorgedragen, of benoemd, noch mandaten gelijktijdig uitoefenen in de uitvoerende organen van meer dan twee dienstverlenende of opdrachthoudende verenigingen.

Artikel 47

De samenstelling van de raad van bestuur wordt in iedere dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging statutair geregeld, met precieze aanduiding van het aantal leden, benoemd zoals bepaald in het voorgaande artikel.

Het aantal bestuurders dat op voordracht van de andere deelnemers werd benoemd, mag nooit meer bedragen dan een vierde van het aantal op voordracht van de aangesloten gemeenten benoemde bestuurders.

Iedere bestuurder die op die manier is benoemd, beschikt over één stem.

De bestuurders, benoemd op voordracht van de gemeenten, kunnen zich laten bijstaan door deskundigen die na gezamenlijk overleg worden voorgedragen door de gemeente waar de zetel gevestigd is, en worden benoemd door de gemeentelijke vertegenwoordigers op de algemene vergadering. De deskundigen maken geen deel uit van de raad van

bestuur, maar ze kunnen de vergaderingen van alle organen bijwonen en alle documenten opvragen.

Hun vergoeding valt ten laste van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging.

Artikel 48

Onverminderd andere wettelijke of decretale bepalingen die van toepassing zijn op de mandaten in een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging, bestaat er een onverenigbaarheid tussen het mandaat van bestuurder en de volgende ambten, functies of mandaten :

- lid van een regering, zowel op federaal niveau als op niveau van de gewesten en gemeenschappen ;
- lid van een wetgevende vergadering, zowel op federaal niveau als op niveau van de gewesten en gemeenschappen ;
- lid van het Europees Parlement en van de Europese commissie ;
- provinciegouverneur of adjunct van de gouverneur van Vlaams-Brabant ;
- arrondissementscommissaris of adjunct-arrondissements-commissaris ;
- provinciegriffier ;
- lid van de bestendige deputatie, onder voorbehoud van wat bepaald is in artikel 80, § 1, van dit decreet ;
- provincieraadslid, onder voorbehoud van wat bepaald is in artikel 80, § 1, van dit decreet ;
- lid van een bestuurs- of controleorgaan in of werknemer van een privaatrechtelijke rechtspersoon die activiteiten uitoefent in dezelfde beleidsdomeinen als de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging ;
- behoudens wat bepaald is in artikel 46, tweede lid, van dit decreet, werknemer van een aangesloten gemeente of dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging, of van een administratie die is belast met hetzij de uitoefening van het gewoon toezicht op de lokale besturen, hetzij de uitoefening van een specifiek toezicht op

grond van de doelstellingen van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging.

Een gemeente kan geen kandidaat voordragen of benoemen die werknemer is van een niet-gemeentelijk deelnemer of er een mandaat waarneemt. Een niet-gemeentelijk deelnemer kan geen kandidaat voordragen of benoemen die lid is van een gemeenteraad.

Artikel 49

De raad van bestuur waaraan beslissingsrecht is toegekend, is bevoegd voor alles wat niet uitdrukkelijk overeenkomstig dit decreet of krachtens de statuten voorbehouden is aan de algemene vergadering.

De raad van bestuur vertegenwoordigt de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging jegens derden en in rechte als eiser of als verweerder.

Artikel 50

De bestuurders zijn niet persoonlijk gebonden door de verbintenissen van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging. De bestuurders zijn overeenkomstig het gemeen recht verantwoordelijk voor de vervulling van de taak die hun is opgedragen en zijn aansprakelijk zonder hoofdelijkheid voor de tekortkomingen in de normale uitoefening van hun bestuur.

Artikel 51

Ten aanzien van de bestuurders zijn een aantal onverenigbaarheden bepaald.

Een bestuurder mag niet :

- 1° aanwezig zijn bij een beraadslaging of besluit over zaken waarbij hij een rechtstreeks belang heeft, of waarbij zijn bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben. Dit verbod strekt niet verder dan de bloed- en aanverwanten tot de tweede graad als het gaat om de voordracht van kandidaten, benoemingen, afzettingen en schorsingen ;

- 2° rechtstreeks of onrechtstreeks deelnemen aan overeenkomsten die met de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging zijn gesloten ;
- 3° als advocaat, notaris of zaakwaarnemer optreden in rechtsgedingen tegen de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging. Het is hem verboden, in dezelfde hoedanigheid ten behoeve van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging te pleiten, raad te geven of op te treden in enige betwisting, tenzij dit kosteloos gebeurt ;
- 4° optreden als raadsman van een personeelslid in tuchtzaken.

Artikel 52

De vergaderingen van de raad van bestuur zijn niet openbaar. De gedetailleerde notulen met bijgevoegd het stemgedrag van de individuele leden en alle documenten waar in de notulen naar verwezen wordt, liggen ter inzage van de gemeenteraadsleden op het secretariaat van de aangesloten gemeenten, onverminderd de decretale bepalingen inzake de openbaarheid van bestuur.

Artikel 53

De op voordracht van de deelnemende gemeenten benoemde bestuurders brengen minstens eenmaal per jaar tijdens een openbare vergadering van de gemeenteraad die hen heeft voorgedragen, verslag uit over de uitoefening van hun mandaat en verstrekken toelichting bij het beleid van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging.

In de gemeenten die geen bestuurder hebben voorgedragen of waarvan de voorgedragen kandidaat niet is benoemd, wordt in dezelfde omstandigheden de toelichting verstrekt door de voorzitter van de raad van bestuur of de door de voorzitter daartoe gedelegeerde bestuurder.

Artikel 54

Het dagelijks bestuur kan door de raad van bestuur statutair worden toevertrouwd aan een directiecomité dat de leden uit zijn midden benoemt en dat tevens belast is met de voorbereiding van de vergaderingen van de raad van bestuur.

Het totale aantal leden van het directiecomité in elke dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging bedraagt ten hoogste één derde van dat van de raad van bestuur ; de meerderheid komt telkens toe aan de leden die op voordracht van de deelnemende gemeenten zijn benoemd.

Ieder lid van het directiecomité heeft één stem.

Een of meer leden van het leidinggevend personeel van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging kunnen met raadgevende stem zitting hebben in het directiecomité. Hun mandaat beïnvloedt het toegestane aantal leden niet.

Op de zittingen en notulen van het directiecomité is artikel 52 van dit decreet van toepassing.

Artikel 55

Er zijn geen andere bestuursorganen met beslissingsbevoegdheid dan de in de voorgaande artikelen bepaalde organen.

In elke dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging kunnen adviescomités worden opgericht, indien de doelstellingen meervoudig zijn, indien niet aan alle aangesloten gemeenten het recht is toegekend kandidaat-bestuurders voor te dragen, of indien de geografische spreiding het verantwoordt.

De leden van de adviescomités worden benoemd door de algemene vergadering op voordracht van de deelnemers.

In elk geval hebben alle gemeenten die geen kandidaat hebben kunnen voordragen voor benoeming in de raad van bestuur, wel het recht voor benoeming van een of meer kandidaat-leden in de adviescomités.

In de adviescomités die opgericht worden op grond van meervoudige doelstellingen en die beperkt blijven tot het aantal doelstellingen, zijn uitsluitend de gemeenten vertegenwoordigd die belang hebben bij de betrokken doelstelling.

De algemene vergadering kan tot de adviescomités waarnemers zonder stemrecht toelaten van belanghebbende derden die zelf niet aangesloten zijn bij de vereniging.

Artikel 56

Het voorzitterschap van de verschillende organen wordt steeds toevertrouwd aan en effectief uitgeoefend door een op voordracht van de deelnemende gemeenten benoemd lid van het orgaan, dat tevens gemeenteraadslid is.

De algemene vergadering wordt voorgezeten door de voorzitter van de raad van bestuur of diens vervanger.

De werkingsmodaliteiten van de verschillende organen worden neergeschreven in een bij de statuten gevoegd huishoudelijk reglement dat vastgesteld wordt door de oprichtingsvergadering en gewijzigd kan worden door een eenvoudige beslissing van het betrokken orgaan.

Artikel 57

De duur en de wijze van beëindiging van het mandaat van de leden van de verschillende organen in een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging worden statutair bepaald.

Alle mandatarissen zijn van rechtswege ontslagnemend bij verlies van hun openbaar mandaat, uitgezonderd in geval van algehele vernieuwing van de gemeenteraden. In dat geval moet binnen de eerste drie maanden van het jaar volgend op dat van de verkiezingen, een algemene vergadering worden bijeengeroepen waarbij tot een algehele vervanging van de raad van bestuur wordt overgegaan.

Aan de oorspronkelijke bestuurders moet kwijting worden verleend bij goedkeuring van de jaarrekening.

Artikel 58

Om geldig te beraadslagen en te beslissen is een aanwezigheidsquorum vastgesteld op de gewone meerderheid van het aantal statutair bepaalde stemmen in elk orgaan, zowel globaal als in de groep der deelnemende gemeenten. Van dit aanwezigheidsquorum kan statutair worden afgeweken voor een tweede vergadering die volgt op een onvoldoende samengestelde eerdere vergadering, en voor zover het gaat om punten die voor de tweede maal op de agenda voorkomen. Deze bepaling geldt niet voor statutenwijzigingen.

De voor de beslissingen vereiste meerderheid moet steeds bereikt zijn zowel globaal als in de groep der gemeenten.

Artikel 59

Met uitzondering van de vertegenwoordigers op de algemene vergadering kunnen de leden van de overige organen aan hun collega's van hetzelfde orgaan schriftelijke volmacht geven om hen te vertegenwoordigen voor één welbepaalde vergadering van het betrokken orgaan. De volmachtgever en de volmachtdrager moeten tot dezelfde categorie van deelnemers behoren. Niemand kan drager zijn van meer dan één volmacht.

Er bestaat een onverenigbaarheid tussen het mandaat van vertegenwoordiger op de algemene vergadering en dat van lid van een van de andere organen. De onverenigbaarheden die bepaald zijn in artikel 48 van dit decreet, zijn eveneens van toepassing op de vertegenwoordigers op de algemene vergadering.

Artikel 60

De algemene vergadering bepaalt, binnen de perken en overeenkomstig de toekenningsvoorwaarden die vastgesteld zijn door de Vlaamse regering, het presentiegeld en de andere vergoedingen die in het kader van de bestuurlijke werking van de dienstverlenende of de opdrachthoudende vereniging kunnen worden toegekend.

Jaarlijks wordt een per mandataris geïndividualiseerd overzicht van de in het voorbije boekjaar ontvangen vergoedingen en presentiegelden gevoegd bij de documenten die aan de deelnemende gemeenten worden bezorgd, overeenkomstig artikel 65 van dit decreet.

Artikel 61

De controle op de financiële toestand, op de jaarrekening en op de regelmatigheid, vanuit het oogpunt van dit decreet en van de statuten, van de verrichtingen weer te geven in de jaarrekening, wordt uitgeoefend door een of meer commissarissen. Die worden benoemd door de algemene vergadering onder de leden van het Instituut der Bedrijfsrevisoren. Zij zijn onderworpen aan de wettelijke en re-

glementaire bepalingen die hun ambt en hun bevoegdheid regelen.

SUBAFDELING 5

Werking

Artikel 62

De dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging kan bij gemotiveerd besluit van de raad van bestuur leningen aangaan en giften of toelagen ontvangen.

De algemene vergadering of de door haar daartoe gemachtigde raad van bestuur van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging stelt de tarieven vast, met naleving van de wettelijk voorgeschreven formaliteiten.

De dienstverlenende of de opdrachthoudende vereniging kan door de Vlaamse regering gemachtigd worden om in eigen naam en voor eigen rekening over te gaan tot de onteigeningen die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van haar statutaire doelstellingen.

Artikel 63

Er is geen verplichting om een maatschappelijk kapitaal te vormen.

Indien deze verplichting wel statutair is vastgelegd, wordt het vast kapitaal bij de oprichting door de deelnemers volledig in speciën volstort.

Het kapitaal wordt niet geïndexeerd en wordt vertegenwoordigd door aandelen waarvan de waarde en de rechten statutair zijn bepaald.

Immateriële inbrengen ter vertegenwoordiging van vermogensbestanddelen die niet volgens economische maatstaven kunnen worden gewaardeerd, en inbrengen in natura, worden gewaardeerd op grond van een verslag van de revisor en worden vertegenwoordigd door respectievelijk winstbewijzen en aandelen waarvan de waarde en de rechten statutair zijn bepaald.

De deelnemers kunnen uitsluitend worden vergoed voor hun inbreng en zijn slechts aansprakelijk ten belope van hun inbreng.

Bij de statuten wordt een register gevoegd waarop iedere deelnemer is vermeld, met aanduiding van de aandelen en winstbewijzen die hem zijn toegekend.

Artikel 64

De boekhouding wordt gevoerd overeenkomstig de wetgeving op de boekhouding van de ondernemingen en met naleving van de richtlijnen die de overheid uitvaardigt met betrekking tot de boekhoudkundige verrichtingen.

Artikel 65

In de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen worden de jaarrekeningen vastgesteld door de algemene vergadering in de loop van het eerste semester van het volgende boekjaar aan de hand van het verslag van de raad van bestuur en het verslag van de revisor. Samen met de uitnodiging worden deze documenten ter beschikking gesteld van de deelnemende gemeenten, die het mandaat van hun afgevaardigde terzake bepalen.

De algemene vergadering verleent terzelfder tijd kwijting aan de bestuurders en de revisoren.

Artikel 66

Indien de jaarrekeningen niet worden vastgesteld overeenkomstig het tweede lid van artikel 65, dan wordt, binnen een termijn van negentig kalenderdagen, een nieuwe algemene vergadering bijeengeroepen waaraan de gewijzigde rekeningen, met naleving van de procedure in artikel 65, worden voorgesteld. Bij herhaalde niet-vaststelling wordt artikel 75 van dit decreet toegepast.

Artikel 67

De jaarrekeningen worden, binnen een termijn van dertig kalenderdagen na hun vaststelling door de algemene vergadering, door de bestuurders neergelegd bij de Nationale Bank van België, met vermelding dat ze nog onderworpen zijn aan het administratief toezicht.

Binnen een termijn van dertig kalenderdagen wordt de Nationale Bank van België op de hoogte gebracht van het verstrijken van de in het voorgaande lid bepaalde termijn.

Artikel 68

Wanneer ten gevolge van geleden verlies het netto-actief van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging gedaald is tot minder dan de helft van het vast gedeelte van het kapitaal, moet de algemene vergadering bijeenkomen binnen een termijn van ten hoogste zestig kalenderdagen nadat het verlies is vastgesteld om te beraadslagen en te beslissen over een door de raad van bestuur opgesteld saneringsplan.

De raad van bestuur verantwoordt zijn voorstellen in dit saneringsplan dat uiterlijk drie weken voor de algemene vergadering aan alle deelnemers en aan de toezichthoudende overheid wordt voorgelegd, samen met de oproepingsbrief en alle bijbehorende documenten waaruit de noodzaak van het saneringsplan blijkt.

De algemene vergadering beslist onder de voorwaarden bepaald in artikel 39 van dit decreet. Indien het saneringsplan niet of in onvoldoende mate wordt aanvaard, kan artikel 75 van dit decreet worden toegepast.

Artikel 69

De raad van bestuur stelt binnen een termijn van drie maanden na de goedkeuring van de statuten van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging en na onderhandelingen conform de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en de uitvoeringsbesluiten daarbij, een administratief en geldelijk statuut op, met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur, en in voorkomend geval, een arbeidsreglement conform de wettelijke bepalingen die gelden voor het contractuele personeel.

Het administratief en geldelijk statuut en het arbeidsreglement worden meegedeeld aan alle deelnemers en aan de toezichthoudende overheid.

De raad van bestuur van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging is bevoegd voor alle

personeelsaangelegenheden, maar kan al wat betrekking heeft op de uitvoering van het administratief en geldelijk statuut en het arbeidsreglement, in het kader van het individuele personeelsbeheer, verder delegeren.

Artikel 70

In de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen legt de raad van bestuur aan de jaarvergadering, die telkens plaatsvindt in de loop van het eerste werkingsjaar na het jaar waarin verkiezingen voor de algehele hernieuwing van de gemeenteraden worden georganiseerd, een evaluatierapport voor over de werking van de vereniging. Dat rapport bevat een nieuw ondernemingsplan voor de komende zes jaar of een gemotiveerd voorstel het samenwerkingsverband te beeindigen met inachtneming van de statutair bepaalde rechten van de deelnemers. De eerste evaluatieperiode kan korter zijn dan zes jaar, gelet op de datum van oprichting.

Alle deelnemers ontvangen dit rapport uiterlijk zes weken voor de datum van de jaarvergadering en bepalen het mandaat van hun vertegenwoordiger.

HOOFDSTUK IV

Algemeen toezicht op de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen

Artikel 71

Onverminderd de bepalingen waarbij sommige beslissingen onderworpen zijn aan het bijzonder toezicht, zijn alle beslissingen van alle organen van de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen onderworpen aan het algemeen toezicht van de Vlaamse regering.

Met het oog op de uitoefening van het algemeen toezicht stelt de Vlaamse regering een commissaris aan die over de nodige bevoegdheid beschikt om een onderzoek en de controle op de beslissingen waarvan sprake is in het vorige lid, te verrichten.

De regeringscommissaris woont van rechtswege de vergaderingen bij van de organen van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging. Die is verplicht een uitnodiging te sturen. Bevoegdheids-

delegatie is mogelijk binnen de perken van het aanstellingsbesluit van de Vlaamse regering.

Artikel 72

De notulen van alle organen van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging moeten, binnen dertig kalenderdagen na de betrokken vergadering, worden toegezonden aan de regeringscommissaris. Deze heeft het recht alle nodige aanvullende informatie in te winnen en alle documenten terzake op te vragen.

Elke beslissing die strijdig is met de wetten, decreten of besluiten, die de statuten schendt of die het algemeen belang schaadt, kan door de regeringscommissaris worden geschorst.

De schorsing moet, op straffe van nietigheid, gemotiveerd zijn en aangetekend worden verstuurd aan de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging binnen dertig kalenderdagen na ontvangst door de regeringscommissaris van de betrokken notulen. Deze termijn wordt op driehonderd dagen gebracht voor de beslissingen van de algemene vergadering die de jaarrekening vaststelt.

De schorsing wordt terzelfder tijd verstuurd aan de Vlaamse regering.

De termijn van dertig, respectievelijk driehonderd dagen, wordt gestuit door de verzending van een ter post aangetekende brief waarin de regeringscommissaris aanvullende documenten opvraagt of bijkomende inlichtingen inwint met betrekking tot een bepaalde beslissing, tot op de dag van ontvangst door de regeringscommissaris van deze documentatie of inlichtingen.

Artikel 73

De dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging waarvan een beslissing geschorst is, kan het geschorste besluit intrekken of het gemotiveerd rechtvaardigen. Ze beschikt daartoe over een termijn van dertig kalenderdagen na ontvangst van de schorsing. Ze brengt de regeringscommissaris met een aangetekende brief op de hoogte uiterlijk de laatste dag van die termijn, op straffe van nietigheid van het geschorste besluit.

De regeringscommissaris brengt de Vlaamse regering hiervan op de hoogte.

Artikel 74

De Vlaamse regering kan een door de regeringscommissaris geschorste beslissing vernietigen binnen een termijn van dertig dagen na de ontvangst door de regeringscommissaris van het standpunt van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging. Het gemotiveerde vernietigingsbesluit wordt uiterlijk de laatste dag van deze termijn aangetekend verstuurd naar de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging.

Indien de Vlaamse regering de termijn voor vernietiging laat verstrijken, is de schorsing ambtshalve opgeheven.

De Vlaamse regering kan een niet door de regeringscommissaris geschorste beslissing die strijdig is met de wetten, decreten of besluiten, de statuten schendt of het algemeen belang schaadt, vernietigen binnen een termijn van zestig kalenderdagen na ontvangst door de regeringscommissaris van de betrokken notulen. Het gemotiveerde vernietigingsbesluit moet op straffe van nietigheid uiterlijk de laatste dag van deze termijn aangetekend verstuurd worden naar de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging.

Deze termijn wordt op driehonderd zestig dagen gebracht voor de beslissingen van de algemene vergadering die de jaarrekening vaststelt.

De termijn van zestig, respectievelijk driehonderd zestig dagen, wordt gestuit door de verzending van een ter post aangetekende brief waarbij de regeringscommissaris aanvullende documenten opvraagt of bijkomende inlichtingen inwint met betrekking tot een bepaalde beslissing, tot op de dag van ontvangst door de regeringscommissaris van deze documenten of inlichtingen.

Artikel 75

De Vlaamse regering kan na het verstrijken van de termijn die is bepaald in een uit de briefwisseling blikende uitdrukkelijke waarschuwing, bij gemotiveerd besluit de regeringscommissaris gelasten in

de plaats te treden van de organen van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging die :

- nalaten de bij het artikel 68 voorgeschreven maatregelen te nemen ;
- hun verplichtingen in het rechtsverkeer niet uitvoeren ;
- verplichtingen die zijn voorgeschreven door de wetten, decreten, besluiten of de eigen statuten weigeren na te leven.

HOOFDSTUK V

Diverse bepalingen

Artikel 76

Met inachtneming van wat bepaald is in artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, kan voor gewestelijke aangelegenheden het Vlaamse Gewest de in dit decreet bedoelde samenwerkingsverbanden aan een eigen fiscaliteit onderwerpen.

Artikel 77

Op de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden waarvan Vlaamse gemeenten deel uitmaken op grond van verdragsrechtelijke overeenkomsten, wordt het toezicht uitgeoefend in onderling overleg tussen de Vlaamse regering en de andere betrokken overheden. De bepalingen met betrekking tot de wijze waarop het toezicht uitgeoefend wordt, worden in voorkomend geval opgenomen in de statuten van de desbetreffende rechtspersoon. Deze statuten worden aan de Vlaamse regering ter goedkeuring voorgelegd overeenkomstig het tweede lid van artikel 30 van dit decreet.

Artikel 78

Onverminderd andere wettelijke of decretale bepalingen kunnen dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen deelnemen in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die zelf niet deze rechtsvorm hebben aangenomen, voorzover het maatschappelijk doel van deze rechtspersonen overeenstemt met de eigen doelstellingen en

voorzover de wetgeving van de overheidsopdrachten wordt nageleefd.

De beslissing daartoe wordt genomen door de algemene vergadering op grond van een door de raad van bestuur opgemaakt verslag dat het belang van de deelneming aantoonst. De deelneming is onderworpen aan de voorwaarde dat aan de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging minstens een mandaat van bestuurder wordt toegekend. Voor dat mandaat komt uitsluitend een op voordracht van de gemeenten benoemd bestuurder in aanmerking.

De vertegenwoordigers van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging brengen verslag uit in hun raad van bestuur. De verslagen van de vergaderingen van de rechtspersonen waaraan ze deelnemen, hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks, worden gevoegd bij de notulen van de eigen organen van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging.

De eventuele vergoedingen komen toe aan de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging. Een uitzondering hierop vormen de presentiegelden die aan de door of namens een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging benoemde bestuurder in deze rechtspersonen worden toegekend.

HOOFDSTUK VI

Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 79

§ 1. Dit decreet treedt in werking tien dagen na zijn publicatie in het Belgisch Staatsblad. Het is van toepassing op alle nieuwe samenwerkingsverbanden in het Vlaamse Gewest die tussen gemeenten gevormd worden en die niet onderworpen zijn aan specifieke wettelijke of decretale bepalingen.

§ 2. De op het ogenblik van de inwerkingtreding bestaande intercommunales in het Vlaamse Gewest die onderworpen zijn aan de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales en aan het decreet van 1 juli 1987 betreffende de werkwijze van, de controle op en de vaststelling van het ambtsgebied van intercommunales, brengen voor uiterlijk 31 december 2002 hun statuten in overeenstemming met de bepalingen van dit decreet.

Op 1 januari 2003 treedt dit decreet te hunnen opzichte in werking.

Toch zijn die bestaande verenigingen van gemeenten bij de inwerkingtreding van dit decreet overeenkomstig de voorgaande paragraaf onmiddellijk onderworpen aan de artikelen 4, 39, 40, 41, 42, 44, 48, 52, 53, 56, 59, 64, 72, 73, 74, 76 en 78 van dit decreet.

Bovendien wordt de duurtijd van deze intercommunales beperkt tot achttiën jaar ingaand op de datum van inwerkingtreding, bepaald in paragraaf 1 van dit artikel.

§ 3. De verenigingen van gemeenten die niet beantwoorden aan de bepalingen van dit decreet en geen andere uitdrukkelijke decretale rechtsgrond hebben, schikken zich naar de bepalingen van dit decreet voor uiterlijk 31 december 2002. Op 1 januari 2003 treedt dit decreet te hunnen opzichte in werking.

Artikel 80

§ 1. De intercommunales bedoeld in paragraaf 2 van artikel 79 van dit decreet, waarin een of meer provincies deelnemen, en waarin deze deelneming niet op een specifieke wijze geregeld is door andere wettelijke of decretale bepalingen, passen hun statuten in die zin aan dat op 31 december 2006, de provincies kunnen uittreden. De uittreders zijn geen schadevergoeding verschuldigd en de toepassing van het voorlaatste lid van artikel 37 van dit decreet kan hen niet worden opgedrongen.

De onverenigbaarheid bedoeld in artikel 48 van dit decreet geldt niet ten aanzien van de bestuurders die zijn benoemd op voordracht van de provincie, die provincieraadslid of bestendig afgevaardigde zijn.

§ 2. De intercommunales, bedoeld in paragraaf 2 van artikel 79 van dit decreet, waarin natuurlijke personen en rechtspersonen deelnemen en waarin deze deelneming niet op een specifieke wijze geregeld is door andere wettelijke of decretale bepalingen, passen hun statuten in die zin aan dat de bedoelde natuurlijke personen en rechtspersonen die niet met een exploitatieopdracht of beheersopdracht zijn belast, kunnen uittreden op het ogenblik waarop dit decreet voor hen in werking treedt. De andere natuurlijke personen en rechtspersonen treden ten laatste uit deze verenigingen hetzij op het ogenblik van de verlenging, hetzij op 31 decem-

ber van het achttiende jaar volgend op de inwerkingtreding overeenkomstig paragraaf 1 van artikel 79 van dit decreet.

De uittreders zijn geen schadevergoeding verschuldigd en de toepassing van het voorlaatste lid van artikel 37 van dit decreet kan hun niet worden opgedrongen.

§ 3. Zolang de provincies, de natuurlijke personen en de rechtspersonen blijven deelnemen in de intercommunales bedoeld in paragraaf 2 van artikel 79 van dit decreet, behouden ze een vertegenwoordiging in de organen van de verenigingen, met inachtneming van wat bepaald is in dit decreet met betrekking tot het overwicht van de gemeenten en het voorzitterschap. Een eventueel in de statuten aan hen toegekend vetorecht of recht van schorsing vervalt bij de inwerkingtreding overeenkomstig paragraaf 1 van artikel 79 van dit decreet.

Artikel 81

Op de respectieve data van inwerkingtreding bepaald in artikel 79 van dit decreet, wordt de volgende regelgeving opgeheven :

- a. de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunale in haar toepassing ten opzichte van de intergemeentelijke samenwerking in het Vlaamse Gewest, met uitzondering van artikel 26 en met uitzondering van de bepalingen betreffende de verenigingen van gemeenten en provincies bedoeld in artikel 92bis, § 2, d, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen ;
- b. het decreet van 1 juli 1987 betreffende de werkwijze van, de controle op en de vaststelling van het ambtsgebied van intercommunales ;
- c. artikel 43, § 2, van het decreet betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen van 2 juli 1981.

Brussel, 12 januari 2001

*De minister-president van de Vlaamse regering,
Vlaams minister van Financiën, Begroting,
Buitenlands Beleid en Europese Aangelegenheden,*

Patrick DEWAELE

*De Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport,*

Johan SAUWENS
