

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1983-1984

26 JANUARI 1984

VOORSTEL VAN DECREET

— van de heer E. Desutter —

**houdende bijzondere bepalingen inzake de beheersvorm van de
gemeentelijke diensten van openbaar nut in de gemeenten die betrokken zijn
bij de samenvoegingen, aanhechtingen en wijzigingen
van grenzen van de gemeenten**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Ondergetekende heeft reeds op 8 december 1982 onderhavig voorstel van decreet bij de Vlaamse Raad ingediend (Stuk 155 (1982-1983) – Nr. 1), maar het naderhand, om de reden welke uit het hierna geschetste overzicht blijkt, niet verder meer gehandhaafd.

– Op verzoek van de Voorzitter van de Vlaamse Raad werd dit op 8 december 1982 ingediende voorstel, samen met een gelijkaardig voorstel van de heer G. Temmerman c.s. (Stuk 109 (1981-1982) – Nrs. 1 en 2), op 17 december 1982 voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

Bij beslissing van de Eerste Voorzitter van de Raad van State werden deze beide voorstellen van decreet verwezen naar de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State die op 16 maart 1983 een ongunstig advies verleenden (Stuk 109 (1981-1982) – Nr. 3 en Stuk 155 (1982-1983) – Nr. 2).

– Alhoewel beide voorstellen van decreet hetzelfde doel nastreven, met name de eenmaking van het beheer voor het ganse grondgebied van de gemeente wanneer ingevolge samenvoeging van gemeenten of wijziging van gemeentegrenzen het beheer van een bepaalde activiteit in een gemeente verdeeld is over verscheidene gemeentediensten, gemeente-

bedrijven of verenigingen van gemeenten, vertonen zij niettemin een aantal onderlinge verschilpunten.

Een van de essentiële verschilpunten bestaat hierin dat in het voorstel nr. 109 de beoogde eenmaking, hoe dan ook, verplichtend moet gerealiseerd worden, desgevallend middels een beslissing van de Vlaamse Executieve die zich in de plaats van de in gebreke blijvende gemeente kan stellen, terwijl in het voorstel nr. 155 de gemeenten door de bestaande contractuele verplichting gebonden blijven indien niet vóór een bepaalde datum de nodige beslissingen zouden zijn getroffen.

– Uit een lezing van het voormeld advies van de Raad van State blijkt duidelijk dat dit hoog college een verplichte toetreding tot een intercommunale volkomen in strijd acht met de in artikel 108 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van gemeenten om zich te verenigen.

Een dergelijke verplichting komt, zoals gezegd, enkel voor in het voorstel nr. 109.

– Gelet op het ongunstig advies van de Raad van State werden door de Voorzitter van de Vlaamse Raad op 16 november 1983 de voorstellen nr. 109 en nr. 155, conform artikel 3, § 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan het Overlegcomité Regering-Executieven voorgelegd om volgens de procedure van de consensus advies uit te brengen over de vraag of er naar zijn oordeel al dan niet bevoegdheidsoverschrijding is.

– Door bemiddeling van de Voorzitter van de Vlaamse Raad werd door het Overlegcomité aan de indieners van de respectieve voorstellen gevraagd of zij hun voorstel handhaafden.

Ondergetekende heeft hierop volgend schrijven aan de Voorzitter van de Vlaamse Raad gericht :

„In antwoord op uw geëerd schrijven van 1 december 1983 deel ik u mede dat ik voormeld voorstel welke ik op 8 december 1982 bij de Vlaamse Raad heb ingediend, niet verder meer zal handhaven, vermits het mij inmiddels duidelijk is geworden dat het doel welke met dit voorstel wordt beoogd, en inzonderheid de middelen welke hierbij worden vooropgesteld, een materie betreffen die tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.

Ik had overigens mijn twijfels nopens de bevoegdheid van de Vlaamse Raad reeds laten uitschijnen in de toelichting die mijn voorstel van decreet voorafgaat. De sindsdien verleende adviezen van de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 9 maart 1983 (advies L. 14.849/VR) en van 16 maart 1983 (advies L. 14.895/VR en advies L.15.219-15.220/VR) hebben mij ter zake volkomen overtuigd.

Het is nochtans wel te verstaan dat wanneer het voorstel van decreet van de heer Temmerman welke een gelijkaardige materie behandelt en hierbij tevens – in tegenstelling met mijn voorstel – afwijkt van het grondwettelijk principe van de vrijheid van de gemeenten zich te verenigen, door de Vlaamse Raad in behandeling wordt genomen, ik onmiddellijk mijn voorstel opnieuw zal indienen of althans amendementen zal neerleggen die de doelstellingen van mijn thans ingetrokken voorstel zullen inhouden.

Een zelfde handelswijze kan nu reeds vooropgesteld worden mocht deze materie alsnog het voorwerp uitmaken van een ontwerp van decreet dat door de Vlaamse Executieve zou worden neergelegd.”

– De heer Temmerman heeft zijnerzijds het voorstel nr. 109 verder gehandhaafd.

– Het Overlegcomité heeft binnen de door de wet vastgestelde termijn van veertig dagen geen consensus kunnen bereiken en kon derhalve nopens het voorstel nr. 109 geen advies verstrekken op basis van artikel 3, §§ 3 en 4 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (zie Stuk 109 (1981-1982) – Nr. 4).

Het voorstel van decreet nr. 109 wordt aldus door de Commissie voor binnenlandse aangelegenheden in behandeling genomen.

– In deze omstandigheden heeft ondergetekende dan ook de eer andermaal zijn voorstel in te dienen waarvan de vroegere tekst hierna opnieuw volledig wordt hernomen.

Onder voormeld opschrift werd vroeger door ondergetekende een gelijkaardig voorstel bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend (Kamer stuk 751 (1980-1981) – Nr. 1 en stuk 281 (1981-1982) – Nr. 1).

Het doel welke met dit voorstel wordt beoogd, met name de rationalisatie van de intercommunales en de middelen welke worden vooropgesteld om dit doel te bereiken, kunnen evenwel doen besluiten dat de behandelde materie veeleer tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort.

Artikel 6, § 1, VIII, 1^o van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt inderdaad dat de „vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen” een aangelegenheid is welke bedoeld wordt in artikel 107quater van de Grondwet.

Zoals reeds vermeld heeft het ingediend voorstel van decreet tot doel de intercommunales te rationaliseren, meer bepaald door het probleem te regelen van de gevolgen van de samenvoeging van gemeenten op deze intercommunales. De voorgestelde regeling gaat uit van de stelregel dat hierbij, hoe dan ook, de gemeentelijke autonomie moet worden geëerbiedigd. Artikel 108, vierde lid van de Grondwet is overigens niet te verzoenen met enige verplichting tot noch met enig verbod van verenigingen van bovenuit ambtshalve aan de gemeente opgelegd.

Het principe is dan ook dat aan de gemeenten de zorg dient gelaten met de intercommunales over de wijzigingen van de huidige toestand te onderhandelen teneinde deze aan te passen in functie van de gemeentelijke belangen. Indien de onderhandelingen niet slagen, dient aan de gemeenten nochtans de mogelijkheid geboden uit te treden uit welke vorm ook die hen geen voldoening zou geven, en dit niettegenstaande andersluidende statutaire bepalingen doch mits betaling van een billijke vergoeding overeenkomstig het gemeen recht met betrekking tot de schadevergoeding ingevolge de niet-uitvoering van verbintenissen, en inzonderheid met betrekking tot de bepalingen die ter zake opgenomen zijn in de statuten van de betrokken intercommunales, of die zouden overeengekomen zijn tussen partijen.

Volledigheidshalve moet worden aangemerkt dat in onderhavig voorstel van decreet – in tegenstelling dan met bovenbedoeld wetsvoorstel – geen bepalingen meer worden opgenomen in verband met het gebeurlijk overnemen van personeel, evenmin trouwens bepalingen welke tot doel hebben de fiscale neutraliteit van de zich opdringende maatregelen te neutraliseren. Deze beide materies blijven immers onder de bevoegdheid van de nationale wetgever ressorteren.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Hierboven werd reeds de motivering opgegeven waarop wordt gesteund om te stellen dat de behandelde materie een aangelegenheid is welke wordt bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet.

Artikel 2

Dit artikel stelt het recht in voor de gemeenten die zulks wensen om tussen meerdere instellingen die eenzelfde activiteit uitoefenen op hun grondgebied, een keuze te maken voor een enkele instelling die, met uitsluiting van alle andere, met deze activiteit zal worden belast, dit alles in afwijking van de regel welke is opgenomen in artikel 15 van het bij de wet van 30 december 1975 bekrachtigd koninklijk besluit van 3 oktober 1975 houdende regeling van zekere modaliteiten en gevolgen van de samenvoeging van gemeenten en grenswijzigingen verwezenlijkt door het koninklijk besluit van 17 december 1975. Dit artikel 15 bepaalt dat de opgerichte nieuwe gemeenten alle bezittingen, rechten, lasten en verplichtingen overnemen van de vroegere gemeenten waaruit zij zijn samengesteld.

Het beginsel van de uitvoering te goeder trouw van de contractuele verbintenissen dient evenwel geëerbiedigd, behoudens ingeval uitzonderlijke omstandigheden een afwijking zouden rechtvaardigen. Een voldoende lange termijn dient te worden bepaald om aan de partijen een redelijke kans te geven een minnelijke schikking te bereiken. In dezelfde zin mag van het recht van uittreding uit en intercommunale slechts binnen redelijke termijnen gebruik worden gemaakt.

Artikel 3

Dit artikel beschermt de rechten zowel van de gemeenten als van de intercommunales en hun vennoten in geval van eenzijdige beslissing van de gemeente.

De gemeente moet in de mogelijkheid worden gesteld de installaties nodig voor de voortzetting van de activiteiten, tegen een billijke prijs te verwerven ; zij heeft het recht op een billijk aandeel in het netto-actief van de vennootschap waaruit zij treedt.

Zij die met haar gehandeld hebben, mogen geen schade ondervinden ten gevolge van haar beslissing. Zij dienen de zekerheid te hebben dat de installaties met betrekking tot hun activiteiten op het gemeentelijk grondgebied zullen worden gekocht tegen een billijke prijs.

Anderzijds dient de door de intercommunale en haar vennoten geleden schade die het rechtstreeks en onmiddellijk gevolg is van de eenzijdige beslissing van een gemeente tot uittreding, vergoed te worden en dit overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen welke onder meer opgenomen zijn in artikel 11 van de Grondwet en in de artikelen 1146 tot 1155 alsmede in artikel 1184 van het Burgerlijk Wetboek.

Hoewel het maatschappelijk doel van de intercommunales het verzekeren van een dienst van openbaar nut betreft, is het daarom niet minder wenselijk dat hun activiteit uitmondt in een positief resultaat. Men kan de rechtmatigheid van de inkomsten die de gemeenten uit hun deelname aan deze intercommunales kunnen betrekken, niet betwisten.

De gebeurlijke privaatrechtelijke vennoten anderzijds ver-

wachten een billijke vergoeding voor de inbreng van hun kapitaal en van hun bedrijvigheid. De contractuele rechten overeengekomen tussen de publieke en privé-vennoten dienen op eerlijke wijze geëerbiedigd te worden.

De voortijdige ontbinding van een overeenkomst die een gemeente verbindt met een vennootschap, kan het resultaat van deze laatste in gevaar brengen, zonder dat wij daarom moeten denken aan het extreme geval van de uittreding van een grote stad uit een intercommunale die voor het overige is samengesteld uit gemeenten met agrarisch karakter.

Zij die schadevergoeding eisen zullen uiteraard het bewijs dienen te leveren van het bestaan van de geleden schade.

Artikel 4

De beslissingen van de gemeenteraden en van de bevoegde organen van de betrokken verenigingen van gemeenten zijn onderworpen aan de bijzondere voogdijmaatregel van de goedkeuring waarbij de Vlaamse Executieve uiteraard zowel de controle van de wettigheid als de toetsing aan het algemeen belang zal dienen te verrichten.

De taakverdeling in de schoot van de Vlaamse Executieve en de delegatie van bevoegdheid aan haar leden zijn overeenkomstig artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een zaak van de Vlaamse Executieve zelf. De Vlaamse Raad heeft daarin geen bevoegdheid zodat in artikel 4 van het voorstel uitsluitend naar de Vlaamse Executieve wordt verwezen.

E. DESUTTER

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1

Dit decreet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet.

Artikel 2

Indien ten gevolge van samenvoegingen, aanhechtingen en grenswijzigingen van gemeenten tot stand gebracht door de wet van 30 december 1975 houdende : 1^o bekrachtiging van koninklijke besluiten genomen in uitvoering van de wet van 23 juli 1971 betreffende de samenvoeging van gemeenten en de wijziging van hun grenzen ; 2^o afschaffing van de randfederaties opgericht door de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, op het grondgebied van eenzelfde gemeente, een gemeentelijke dienst van openbaar nut verzekerd wordt door meerdere instellingen, intercommunales, regies of gemeentelijke diensten, mag de gemeenteraad, in het kader van een overeenkomst afgesloten vóór 31 december 1985 tussen de gemeenten en de betrokken intercommunales, beslissen deze activiteit voor het geheel van het grondgebied toe te vertrouwen aan één enkele van de instellingen die er reeds mee belast is voor een gedeelte van het grondgebied.

Bij gebrek aan een dergelijke overeenkomst heeft de gemeente het recht om tussen 1 januari 1986 en 30 juni 1987 uit te treden uit één of meerdere intercommunales teneinde de in het vorig lid beoogde eenvormigheid te bereiken. Deze uittreding heeft uitwerking op het einde van het lopend maatschappelijk dienstjaar.

Indien de gemeente geen beslissing heeft genomen vóór 30 juni 1987 blijft zij gebonden aan de contractuele verplichtingen van de gemeenten waaruit zij is samengesteld.

Artikel 3

De in artikel 2 vermelde rechten worden uitgeoefend niettegenstaande alle hiermee strijdige wettelijke, reglementaire, statutaire of contractuele bepalingen.

Onverminderd de bepalingen van een overeenkomst tussen betrokken partijen :

a) is de gemeente die uit een intercommunale treedt, gehouden tot het aankopen of laten aankopen door de nieuwe uitbater van de installaties dienstig voor de uitbating op haar grondgebied van de door haar beslissing beoogde activiteit en waarvan de intercommunale geen gebruik meer maakt ; zij heeft het recht om de installaties die uitsluitend dienstig zijn voor deze activiteit op haar grondgebied en die noodzakelijk zijn voor de dienst waarvan de uitvoering tot haar verantwoordelijkheid behoort, over te nemen of te laten overnemen door de nieuwe uitbater.

De prijs van de installaties wordt bepaald door schatting van experts. Hij wordt berekend op het ogenblik dat de gemeentelijke beslissing van kracht wordt ;

b) heeft de gemeente die uit een intercommunale treedt, het recht om van de intercommunale haar deel in het netto-actief te ontvangen zoals dat voortspruit uit de balans van het maatschappelijk dienstjaar waarin op het einde ervan haar uittre-

ding verwezenlijkt wordt, onverminderd in voorkomend geval de bepalingen van de bij koninklijk besluit van 30 november 1935 gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen ;

c) neemt de gemeente die uittreedt alle rechten, lasten en verplichtingen van elke aard over van de intercommunale uit hoofde van de activiteit op haar grondgebied inzonderheid voor wat betreft de cliënteel die zij overneemt. Zij vrijwaart de intercommunale waaruit zij treedt, voor de gevolgen van iedere eis, zij het gerechtelijke of andere, met betrekking tot de distributieactiviteit op haar grondgebied.

Indien de uittreding van een gemeente uit een intercommunale aan deze intercommunale of haar vennoten een werkelijke schade berokkent die er het onmiddellijk en rechtstreeks gevolg van is, dan is de gemeente tot schadevergoeding verplicht overeenkomstig de beginselen van het gemeen recht, ongeacht of deze al dan niet in de statuten van de betrokken intercommunales zijn opgenomen. De burgerlijke rechtbanken nemen kennis van de geschillen die ten gevolge van de toepassing van deze bepaling ontstaan.

Artikel 4

De beslissingen van de gemeenteraden en van de bevoegde organen van de verenigingen van gemeenten genomen bij toepassing van onderhavig decreet, zijn onderworpen aan de goedkeuring van de Vlaamse Executieve.

De Vlaamse Executieve neemt een besluit binnen de negentig dagen te rekenen vanaf de ontvangst van de toegestuurde beslissing.

Bij gebrek aan een binnen de gestelde termijn genotificeerd besluit, wordt de desbetreffende beslissing geacht te zijn goedgekeurd.

E. DESUTTER
