

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



Zitting 1996-1997

21 februari 1997

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heer Jos Geysels –

houdende de intercommunales

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN

1. De bevoegdheid inzake de intercommunales

De wet van 22 december 1986 (BS 27 juni 1987) regelt nog steeds de organieke structuur van de intercommunales. Sedert 1980 kregen de gewesten in het kader van de staatshervorming bevoegdheden op het vlak van de werkwijze, de controle en het ambtsgebied van de intercommunales (artikel 6, § 1, VIII van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Dat gaf voor het Vlaams Gewest aanleiding tot het decreet van 1 juli 1987 (BS 17 juli 1987). Dat decreet geldt evenwel alleen voor de intercommunales waarvan het gehele ambtsgebied gelegen is in het Vlaams Gewest. Het geldt dus niet voor de zogenaamde 'interregionale' intercommunales.

Door de grondwetsherziening van 5 mei 1993 werd de eerste zin van het vierde lid van het toenmalige artikel 108 (thans artikel 162) vervangen door de volgende tekst : "ter uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 1 (thans artikel 4 van de grondwet) bepaalde meerderheid regelt het decreet...de voorwaarden waaronder en de wijze waarop verscheidene provincies of verscheidene gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen". In uitvoering van deze grondwetsbepaling werd deze bevoegdheid aan de gewesten toegekend. Artikel 6, § 1, VIII, 1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd door artikel 2, § 6, van de bijzondere wet van 16 juli 1993 als volgt gewijzigd : "de aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater (thans artikel 39) van de Grondwet zijn : (...)

VIII. Wat de ondergeschikte besturen betreft :

1° De verenigingen van provincies en gemeenten tot nut van het algemeen, met uitzondering van het door de wet georganiseerde specifiek toezicht op de brandbestrijding".

De organieke regeling voor de verenigingen van provincies en gemeenten tot nut van het algemeen behoort daarmee tot de bevoegdheid van de gewesten, die bevoegdheid blijft evenwel nog steeds beperkt tot de intercommunales waarvan het ambtsgebied volledig binnen het gewest valt. Er zijn echter ook aspecten van de werking van deze intercommunales die niet binnen de gewestelijke bevoegdheid vallen, zoals in het bijzonder fis-

caal statuut van de intercommunales (Senaat, Parl. St. Verslag nr. 100-13/3° (91/92), p. 2).

Dit voorstel van decreet regelt die organieke regeling, binnen de beperkingen die eerder werden beschreven. Het voorstel van decreet beoogt het volgende :

- het bestuurlijke-hulpstructuurkarakter van de intercommunales wordt beklemtoond, versterkt en beveiligd. Intercommunales zijn niet meer dan vrijwillig tot stand gekomen vormen van verlengd lokaal bestuur die taken van gemeentelijk belang op een beter aangepast draagvlak vervullen. Intercommunales zijn geen bovenlokale besturen en kunnen niet uitgroeien tot hoofdstructuren van de bestuursorganisatie ;
- belangenvermenging tussen intercommunales als openbare besturen en de privé-sector wordt vermeden ;
- de controle, openbaarheid, verantwoording en verantwoordelijkheid van en ten aanzien van de gemeenten op de intercommunales te versterken zodat ook in de bestuurspraktijk duidelijk is dat de intercommunales de gemeentebesturen dienen en niet omgekeerd.

2. Uitgangspunten en bestuursfilosofie

Het is essentieel vooraf goed te omschrijven op welke filosofie ten aanzien van de Vlaamse bestuursorganisatie de indieners van het voorstel zich steunen. Het is duidelijk dat een voorstel van decreet inzake de intercommunale samenwerking daarvan een onderdeel en een uitvloeisel is. Er is in Vlaanderen een grote nood aan een consistente bestuursfilosofie, zowel met het oog op de doelmatigheid als op de democratische controle van het openbaar bestuur. Deze bestuursfilosofie ontbreekt op dit moment.

De bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om een eigen decreet op te stellen voor de intercommunales moet volgens de indiener dan ook samen gezien worden met de discussie over de toekomstige regionalisering van de gemeente- en provinciewet en de te verwachten bijzondere wet die deze materies aan de gewesten toewijst. De betrokken artikelen zijn door de verklaring tot herziening van de Grondwet, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 12 april 1995, voor herziening vatbaar verklaard. Vanaf dan zal het Vlaamse Gewest over een aantal belangrijke instrumenten beschikken om de binnenlandse bestuursorganisatie zelfstandig vorm

te geven. Het decreet voor de intercommunales is daar slecht één onderdeel van. Het is belangrijk dat decreet niet los te zien van de bestuursfilosofie die in deze organieke regelingen voor de basisbesturen of hoofdstructuren van de bestuursorganisatie zal worden gebruikt. De positie en de rol van de intercommunales moet daarbij afgezet worden tegen die van de gemeenten en provinciebesturen. Voor de indiener van dit voorstel is het duidelijk dat de intercommunales nooit anders kunnen zijn dan een steun- of hulpstructuur voor de gemeenten.

Er zijn op binnenlands niveau vier politiek verkozen basisniveaus : gemeenteraden, provincieraden, het Vlaams Parlement en het Federaal parlement. De versterking van deze basisniveaus in het algemeen en in verhouding tot de vele functionele bestuursvormen in het bijzonder, moet de hoofdstrategie zijn waartoe alle overwegingen kunnen worden herleid en waarvan alle afwegingen kunnen worden afgeleid. Dat betekent dat andere bestuursvormen, onder andere de intercommunales, enkel en alleen als hulpstructuren mogen worden beschouwd. Oneigenlijk gebruik van hulpstructuren moet worden vermeden. Dat betekent dat eerst moet worden overwogen of de hulpstructuren wel moeten worden opgericht. Van een perverse uitholling van verkozen besturen is sprake als hulpstructuren worden opgericht als gevolg en met misbruik van een gebrekkige en te weinig soepele organieke regelgeving of wanneer dat gebeurt vanuit de bewuste strategie om aan de controle van de basisstructuren te ontsnappen. De formule van de intercommunale is vaak aantrekkelijk gebleken vanwege de competitieve voordelen die ze biedt ten opzichte van de gewone werkmethodes van gemeenten en provincies. De schaalaanpassing, het beheer en het personeelsmanagement van intercommunales en het toezicht erop kan soepeler gebeuren, ze genieten vrijstelling van belastingen, en dergelijke. De keuze voor intercommunales mag echter niet voortvloeien uit die oneigenlijke motieven omdat dat bijdraagt tot de scheefgroei van de bestuursorganisatie. De aanpassing van de organisatie van basisbesturen via een soepele basiswetgeving op Vlaams niveau is daarom een eerste vereiste, pas in tweede instantie moet worden gemotiveerd waarom eventueel intercommunale samenwerking nodig is. Een grondige modernisering van de beheersmethodes en managementprincipes in de verouderde gemeente- en provinciewetten door Vlaamse decreten is in deze benadering meer dan noodzakelijk.

De basisbesturen moeten ook steeds de controle behouden op hulpstructuren zoals intercommunales. Het zijn de basisbesturen die de kaders ange-

ven waarin de hulpstructuren vervolgens in hun dagelijkse praktijk kunnen gecontroleerd worden. De taken en doelstellingen moeten daarom concreet worden omschreven en de controle op de taakuitoefening, de manier van werken, de interne werking en organisatie en de prestaties van de hulpstructuren moet worden verbeterd. Daarvoor zijn aangepaste, meer activerende en vernieuwde vormen van controle nodig zoals audits, prestatiebegrotingen en evaluaties. Deze elementen zijn in dit decreetsvoorstel opgenomen.

Het voorstel van decreet kan in principe uiteraard alleen maar regels geven voor de bestuurlijke vormgeving van de intercommunales. Het gaat hier immers om niet meer dan een kaderregeling voor de structuur van de samenwerking die op zich geen uitspraak kan en mag doen over de inhoud van de werking. Welke inhoudelijke taakstellingen de intercommunales nastreven, in opdracht van de gemeenten, hangt immers volledig af van de omschrijving van taken die geacht worden te behoren tot het gemeentelijk belang. Welke taken tot deze belangensfeer worden gerekend is het voorwerp van een ruimer maatschappelijk debat en moet per beleidsveld worden bekeken. Dat takenpakket kan bovendien in de tijd evolueren. Het intercommunale structuurdebat is daarvan slechts een afgeleide. Het wezenlijke debat gaat in essentie om de kerntaken van gemeenten en provincies en slechts daarna om de hulpstructuren zoals de intercommunales. De intercommunales zijn volgens de indiener niets anders dan verlengstukken van lokale besturen die zich dan ook als hulpstructuur met niets anders kunnen en mogen inlaten dan met gemeentelijke taken die zij op een geschikt geacht draagvlak en onder controle van de gemeenten uitoefenen.

Het is evenwel denkbaar dat taken die tot nu toe tot de gemeentelijke bevoegdheid behoorden, door de decreetgever als taken van gemengd belang worden verklaard, of dat er nieuwe taken van gemengd belang worden uitgevaardigd, waarbij de decreetgever de intercommunales verplicht deze taken op zich te nemen. In deze situatie is er geen sprake meer van vrijwillige samenwerking tussen gemeenten voor taken van gemeentelijk belang. Als zodanig valt dat type van bestuursvorm niet onder de inhoud van dit decreet, dat immers alleen regels geeft voor vrijwillige vormen van samenwerking op initiatief van de gemeenten zelf.

De indiener van dit voorstel is, in de hier ontwikkelde bestuursfilosofie, tegenstander van deze manier van werken omdat ze op termijn tot een onduidelijke bestuursopbouw van Vlaanderen zal

leiden. Intercommunales kunnen volgens de indiener niet als structuur door de Vlaamse overheid worden ingeschakeld voor taken die naar aard en inhoud bovengemeentelijk zijn en die tot de maatschappelijke sturing en ordening kunnen worden gerekend. In dat geval immers zouden intercommunales geen hulpstructuren van gemeenten meer zijn, maar zouden zij in de plaats treden van verkozen basisstructuren en zouden zij feitelijk hulpstructuren worden van de Vlaamse overheid. Dat zou de vermenging van belangen in het Vlaams openbaar bestuur versterken. Taken die door de decreetgever van gemengd belang verklaard worden, moeten door de Vlaamse overheid of door de provincies worden opgenomen. Intercommunales moeten volgens de indiener van dit voorstel zuivere hulpstructuren blijven van de gemeenten voor taken van gemeentelijk belang.

Om iedere stap naar ongeoorloofde belangenvermenging te vermijden, wordt in dit voorstel dan ook vastgelegd dat het Vlaamse Gewest onder geen beding in intercommunales kan participeren. Dat zou tendensen kunnen meebrengen in een richting die hier als onwenselijk wordt omschreven.

In de bestuurspraktijk heeft zich tussen beide geschetste alternatieven een feitelijke ontwikkeling voorgedaan die de indiener van dit voorstel evenzeer onwenselijk vindt. Een aantal intercommunales hebben zich immers als dominante en invloedrijke besturen ontwikkeld. Zij bewegen zich actief in de schemerzones van de besluitvorming die ruim het gemeentelijk belang overstijgt of zij hebben een dusdanige monopoliepositie uitgebouwd dat zij in de bestuurspraktijk, uiteraard niet in rechte, in de plaats treden van de gemeenten. Ook in dat geval zijn de intercommunales geen hulpstructuren meer. Hier doet zich veeleer de situatie voor waarbij gemeenten hulpstructuren voor de intercommunales zijn geworden. Deze processen doen zich met name voor in de intercommunales die door de privé-sector worden gedomineerd en in de intercommunales met meervoudige en zeer vaag omschreven doelstellingen.

Een aantal redenen verklaren deze ontwikkeling : een gebrekkige en slordige taakomschrijving, laks gebruik vanwege gemeenten van bestaande controle-instrumenten, een te grote machtsconcentratie in de intercommunales door cumulatie van mandaten, een te dominante positie van de participerende private vennoot, een te passief toezicht, te weinig openbaarheid. Ook dat zijn punten die in dit voorstel van decreet worden aangepakt.

De indiener beseft dat er tussen gemeenten en intercommunales steeds een spanning zal blijven bestaan die het automatische gevolg is van gescheiden organisatiedynamiek. Dat hoeft niet als een probleem te worden beschouwd, zolang deze spanning tenminste evenwichtig blijft en ze beide partners, gemeenten en intercommunales, tot wederzijdse controle voert. Het behoud van een goed evenwicht zal een moeilijke oefening blijven.

Nu is evenwel vaak alle evenwicht zoek en kunnen een aantal intercommunales moeilijk nog als hulpstructuren worden omschreven. Het zijn de gemeenten zelf die hier op de eerste plaats hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Al te dikwijls wordt vastgelegd dat ze dat verzuimen of dat ze bewust verantwoordelijkheid via de intercommunale besturen doorschuiven. In dat geval dragen de gemeentebesturen zelf bij tot de uitholling van hun verkozen raden. Dit voorstel van decreet moet de mogelijkheden bieden om deze onevenwichten door structurele maatregelen te vermijden, maar de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten voor een goed gebruik van de hier voorgestelde instrumenten blijft. De verantwoordelijkheid voor de hulpstructuur ligt op de eerste plaats bij dat bestuur waarvoor en waardoor de hulpstructuur is opgericht. Het is daarom van het grootste belang dat er in een nieuw Vlaamse gemeentedecreet ruim aandacht wordt besteed aan de wijze waarop mandaten verstrekt door de gemeenteraad worden opgevolgd en gecontroleerd. Die bepalingen kunnen uiteraard niet het voorwerp uitmaken van dit voorstel van decreet inzake de werking van de intercommunales. Het hulpstructuurkarakter dat hier wordt onderstreept moet in de te regionaliseren gemeentewet een pendant vinden op basis van de regelende principes voor de hoofdstructuur van de gemeenten.

3. Types van intercommunales

Er zijn grosso modo en sterk vereenvoudigend drie soorten van intercommunales die elk eigen problemen vertonen :

- intercommunales die doelstellingen hebben op het vlak van het beheer van instellingen en het leveren van administratieve gemeentelijke diensten (zwembad, ziekenhuis, rustoord, milieudienst, planologische dienst, ...) ;
- intercommunales met een actiegericht doel die een bepaald gemeentelijk beleidsobjectief moeten realiseren (huisvesting, afvalophaling en -verwerking, ...) ;

- intercommunales met consumptiegericht producten in de handelssfeer (levering van electriciteit, gas, teledistributie).

Bij de eerste groep intercommunales kan vastgesteld worden dat de toename van gemeentelijke taken en de vereisten inzake professionaliteit ook tot een toename zullen leiden van intercommunale samenwerking. Daarom worden goede controlemechanismen steeds meer noodzakelijk. Deze soort van intercommunales beantwoordt echter het beste aan de intenties van de indiener van dit voorstel : het zijn technische verlengstukken van de gemeenten met beperkte en goed controleerbare doelstellingen. In vele gevallen kan de bestuursomkadering en de organisatorische structuur bescheiden blijven en is het gevaar van het losgroeien van de hoofdstructuur van de gemeenten vrij beperkt.

Bij de tweede groep intercommunales laat de taakomschrijving nu vaak te wensen over : ze is vaak al niet conform met artikel 1 van de wet van 22 december 1986, dat bepaalt dat de gemeenten kunnen samenwerken voor "welbepaalde oogmerken van gemeentelijk belang". Er moet worden vastgesteld dat de gewestcommissaris in deze gevallen niet of niet afdoende is opgetreden : de statuten van sommige van deze intercommunales zijn immers zeer breed geformuleerd in termen van "ontwikkelingsopdrachten" en dat werd door de toezichthoudende overheid steeds toegestaan, voorzover het niet werd aangemoedigd. Dergelijke dubbelzinnig gedrag van toezichthoudende overheden moet worden gebannen.

Dat probleem stelt zich met name bij de zogenaamde intercommunales voor streekontwikkeling. Als gevolg van het onduidelijke toezicht daarop ontplooiën de meeste een eigen beleidsruimte waarbij ze beslissingen nemen met de gemeentelijke middelen die onvoldoende door de gemeenten kunnen worden gecontroleerd en bijgestuurd. In deze intercommunales participeren vaak ook vertegenwoordigers van belangengroepen die, totaal onevenredig in verhouding tot hun verwaarloosbare financiële inbreng, zwaar op de besluitvorming van de intercommunales kunnen wegen. De indiener van dit voorstel van decreet wil aan deze tweevoudig scheefgegroeide praktijk een einde stellen. Een beter toezicht op de taakomschrijving is nodig, en het is niet langer wenselijk dat vertegenwoordigers van een beperkt staal van maatschappelijke belangengroepen mee de dienst in een openbaar bestuur uitmaken en op een ongecontroleerde wijze mee de besteding van openbare middelen kunnen beïnvloeden.

Bij de derde groep intercommunales is er vooral het probleem van de dominantie van de privé-sector die tot een feitelijke monopolievorming is geëvolueerd. De gemengde intercommunales voor energie zijn in de bestuurspraktijk vehikels geworden van de privé-sector. In die intercommunales worden zeer zeker vele belangen verdedigd, maar zelden is duidelijk op welke wijze het gemeentelijk belang wordt gediend. Het dossier Electrabel is daarvan een illustratie geworden.

Een ander bijzonder probleem is de participatie van de gemengde intercommunales in privé-vennootschappen en met name in energieproductiebedrijven. Door deze combinatie van taken : betrokkenheid in de productie en verantwoordelijkheid voor de distributie, worden actuele doelstellingen inzake Rationeel Energiegebruik (REG) gehinderd. De financiële voordelen die intercommunales en dus de gemeenten halen uit hun betrokkenheid bij productiebedrijven staan verhoogde inspanningen inzake de reductie van het gebruik van energie in de weg. Omdat de onderhandelingen over de participatie in een productiebedrijf vervolgens zullen leiden tot een drastische beperking van de keuzevrijheid van de gemeenten op het vlak van de distributie, zal de concentratie en de monopolievorming op een onverantwoorde wijze worden beschermd. De indiener van dit voorstel van decreet wil in de toekomst misbruik van de intercommunale formule verhinderen. De belangen die door de intercommunales worden gediend, moeten gemeentelijke belangen zijn en ze mogen de keuzevrijheid van gemeenten met betrekking tot andere aspecten van het beleid niet hinderen, laat staan tegenwerken.

Om al deze redenen steunt dit voorstel van decreet op een uitgangspunt, dat overigens in een historisch perspectief niet nieuw is : de indiener stelt voor te verbieden dat de privé-sector in de intercommunales participeert en bestuursverantwoordelijkheid krijgt. De indiener is zeker gewonnen voor samenwerking met de privé-sector maar daarvoor zijn andere en vooral meer zuivere contractuele relaties aangewezen, zonder dat de participatie tot vermenging van beheersverantwoordelijkheid moet leiden.

II. HET BESTUURSKADER

1. Algemene principes

Een strak onderscheid tussen gemeentelijke, intergemeentelijke en bovengemeentelijke bestuurszaken is moeilijk te maken. De taakevolutie en de

opvatting over de aard van de taken bepaalt mee dat onderscheid.

De gemeentebesturen en de provinciebesturen als bovengemeentelijk bestuur zijn verkozen lichamen. Alles wat zich tussen en rond deze besturen bevindt, zijn hulpstructuren. De controle op deze hulpstructuren moet vanuit deze verkozen besturen georganiseerd worden.

Intercommunale bestuursvormen zijn functionele agentschapsvormen van verlengd lokaal bestuur met een gesloten en beperkte doelstelling. Zij ondersteunen de gemeenten, en ze hebben geen sturingstaken : planning en ordening. Planning en ordening horen bij rechtstreeks verkozen besturen met een open huishouding : gemeenten en provincies. Uiteraard zijn ook, maar dan op een tweede niveau, elementen van beleidsvorming in de intercommunales aan de orde. Ook hun acties, binnen de hun toegekende bevoegdheden, moeten ordentelijk worden voorbereid en gepland. Maar deze planning van diensten en producten, op een secundair niveau binnen de intercommunale taakomschrijving, verloopt steeds binnen de plankaders en de onder controle van verkozen besturen.

Het onderscheid tussen intergemeentelijke en bovengemeentelijke taken kan worden herleid tot de vraag welke taken tot de sfeer van de gemeenten horen en welke tot de sfeer van de provinciebesturen en/of het Vlaams niveau. Intergemeentelijke bestuursvormen zijn immers alleen vormen van verlengd lokaal bestuur en geen bovenlokale besturen. Intercommunales en provinciebesturen sluiten elkaar dus niet uit. Het is daarom verkeerd deze discussie te benaderen met "of ... of"-begrippen. Het is zelfs zo dat beide in meer intense vormen kunnen voorkomen : naarmate het aantal taken van de gemeenten stijgt, kan ook meer intercommunaal gewerkt worden. Terzelfder tijd kan zich een toenemende nood aan bovengemeentelijke planning voordoen.

Vooreerst horen heel wat beleidsproblemen niet tot de gemeentelijke sfeer en kunnen de intercommunales op dat niveau geen taken krijgen, ten tweede kunnen intercommunales, door hun structuur gebaseerd op gemeenten, geen verdeling tussen gemeenten aan. Dergelijke beleidsproducten zullen steeds suboptimaal zijn ten opzichte van wat vanuit een maatschappelijk oogpunt inzake sturing en planning wenselijk wordt geacht. Daarenboven blijft het basisargument dat het niet aan indirect verkozen besturen toekomt om verdelingskeuzes te maken.

Bovengemeentelijke taken en beleidsproblemen betreffen verschillende gemeenten maar zijn geen optelling van gemeentelijke belangen. Het gaat om materies waarvan men het noodzakelijk vindt om externe effecten van gemeentelijke beslissingen af te wegen tegen ruimere dan de gemeentelijke belangen, en om materies die keuzes impliceren tussen belangen en groepen in de samenleving en die daarom tot sturing en ordening kunnen worden gerekend.

Alle taken die verdelingskeuzes tussen gemeenten impliceren of die door hun eigen aard op een bovengemeentelijk territorium slaan, horen tot de politieke verantwoordelijkheid van de bovengemeentelijke verkozen basisbesturen. Of deze taken dan door het provinciebestuur dan wel door de Vlaamse overheid moeten worden vervuld, is een vraag die buiten dit kader valt.

2. Bijzondere vraagstukken

2.1. Samenwerkingsverplichting voor gemeentelijke materies ?

Moet men gemeenten kunnen verplichten tot deelname aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband voor gemeentelijke taken, wanneer niet-deelname duidelijk schade berokkent aan andere en "liftersgedrag" mogelijk maakt ? Dergelijke verplichting kan nu alleen indirect worden opgelegd, doordat de toezichthoudende overheid bepaalde voorgestelde intercommunale gebieden niet zou goedkeuren. Ze kan echter zeer moeilijk worden opgelegd voor bestaande intercommunales tenzij indirect, bijvoorbeeld door het toekennen van toelagen aan voorwaarden van aansluiting te verbinden.

Verplichting tot deelname zonder meer voor gemeentelijke materies kan nu volgens grondwetsinterpretaties niet. De verplichting kan uiteraard wel, zodra een bepaalde taak aan het gemeentelijk belang wordt onttrokken. We stelden eerder al dat we deze mogelijke werkwijze van intercommunale samenwerking niet als wenselijk beschouwen. Indien taken aan het gemeentelijk belang worden onttrokken, hoeven ook geen structuren met een gemeentelijk hulpkarakter te worden ingeschakeld. Die taken moeten dan door een ander bestuursniveau worden opgenomen.

De herziening van de artikelen in de Grondwet waarop het verbod tot verplichting van intercommunale samenwerking voor gemeentelijke materies steunt (artikelen 41 en 162), is mogelijk maar is

op dit moment en in de gegeven institutionele situatie in dit voorstel niet aan de orde. In deze omstandigheden kan een dwangbepaling dan ook niet in een decreet worden opgenomen. De indieners vindt het niettemin wenselijk om in een later stadium de gemeenten de kans te geven, indien ze een bepaalde meerderheid van betrokken gemeenten in een samenwerkingsvoorstel betrekken, andere gemeenten tot participatie te dwingen. Met andere woorden : het dwanginstrument zou vanuit de lokale bestuurslaag zelf moeten komen. Dergelijke bepalingen moeten evenwel in de ruimere context van de geregionaliseerde gemeente- en provinciewet worden bekeken.

2.2. De rechtsvorm van de intercommunales

De huidige intercommunales zijn publiekrechtelijke samenwerkingsstructuren in een privaatrechtelijke vorm (NV, Coöperatieve of VZW). Artikel 3 van de wet van 1986 stelt dat zij, ongeacht hun vorm en hun doel, geen handelskarakter hebben. De werkingsregels en de boekhoudregels van de intercommunales zijn in de huidige wet dan ook slechts summier omschreven.

De parallel met de gemeentelijke organisatie en boekhouding is ver te zoeken en deze onaangepastheid komt de doorzichtigheid niet ten goede. Het zou daarom zeker wenselijk zijn om in een decreet op een veel explicietere wijze de basisregels van het beheer en de werking te omschrijven die behoren tot een eigen publiekrechtelijke vorm. Die regels primeren dan op de regels die uit het privaatrecht worden overgenomen. Het is evenwel nog meer wenselijk de organisatorische vormgeving van gemeentelijke hulpstructuren zoveel mogelijk af te stemmen op de organisatie van de gemeenten, zodat de band tussen hoofd- en hulpstructuren duidelijk is. In de gegeven omstandigheden zou de afstemming op de nieuwe Gemeentewet er alleen toe leiden dat ook de intercommunales voorbijgestreefde werkingsregels moeten hanteren waarover, terecht, veel klachten bij de gemeenten leven. De indiener van dit voorstel kiest daar niet voor. Daarom wordt het statuut van de intercommunales voorlopig onaangeroerd gelaten, tenminste tot de gemeentewet is geregionaliseerd. Op dat moment moet de publiekrechtelijke vorm van alle gemeentelijke hulpstructuren in één beweging worden bekeken en worden geharmoniseerd met de hoofdstructuur van de gemeenten. De modernisering van de hoofdstructuur moet logischerwijze eerst gebeuren.

III. BELANGRIJKE ONDERDELEN VAN HET VOORSTEL

1. Participatie van andere rechtsvormen

1.1. Andere publiekrechtelijke besturen ?

Provinciebesturen horen tot de decentrale bestuurslaag en ze kunnen, indien de gemeenten dat vragen, participeren in intercommunales, uiteraard steeds in een minderheidspositie. Deze participatie moet zeker ook bekeken worden als een versterking van de controle op de intercommunales. Het is dan uiteraard logisch dat provinciebesturen geen toezicht uitoefenen op de intercommunales. De principes inzake de bevoegdheid voor het toezicht zoals geregeld door het decreet van 1 juli 1987 kunnen voor de indiener onverkort behouden blijven, in de uitwerking en de praktijk van het toezicht moeten deze principes ook effectief gecontroleerd worden en indien nodig moet worden opgetreden.

Omdat de intercommunales hulpinstrumenten zijn voor de gemeentebesturen kunnen de provinciebesturen nooit een meerderheidspositie in de intercommunales hebben. De huidige regeling voor de zogenaamde "provinciale intercommunales" moet daarom worden geschrapt (artikel 19 van de wet). In de provinciewet (en liever nog in het toekomstige decreet) moet de mogelijkheid tot oprichting van provinciale bedrijven worden opgenomen naar analogie van de gemeentebedrijven. Daardoor zal oneigenlijk gebruik van de intercommunale structuur voor provinciale doelstellingen niet langer nodig zijn. De provincies die participeren in intercommunales doen dat vanuit de wil om de samenwerking tussen gemeenten te ondersteunen en te stimuleren.

Centrale overheden kunnen niet participeren in een intercommunale, dat werd al gesteld : de bestuursniveaus en bevoegdheden moeten op dat vlak gescheiden blijven. Intercommunales zijn hulpinstrumenten voor gemeenten voor gemeentelijke taken en zijn geen verlengstukken van de centrale overheid. Centrale overheden oefenen bovendien toezicht uit : participatie en toezicht gaan in elk geval deontologisch niet samen.

1.2 Privé-actoren als vennoot ?

In de logica van dit voorstel kunnen intercommunales ten volle met private rechtspersonen samenwerken in de vorm van concessies en contracten, mits de procedures die in de statuten worden opgelegd, zijn gevolgd en mits de gemeenteraden op

cruciale momenten daarvoor de toestemming verlenen. Het is evenwel niet langer mogelijk dat private rechtsvormen, wat ook hun aard en doel is, in intercommunales participeren en er bestuursfuncties bekleden. De intercommunales zijn hulpstructuren voor de publieke sector. Participatie van private rechtsvormen en vermenging op het niveau van het beheer leidt ook tot onduidelijke belangenvermenging. Samenwerking met de privé-sector, het weze herhaald, kan uiteraard wel en kan verschillende vormen aannemen. De gemeenten en hun intercommunales behouden hier hun volle vrijheid en verantwoordelijkheid.

Vooral wat de energie-intercommunales betreft, moet dat principe tot heldere publieke verantwoordelijkheid leiden en kan het ertoe bijdragen dat de energiefuncties beter gescheiden worden. Als gevolg van de huidige positie van Electrabel (als producent en vennoot in de distributie-intercommunales) is vermenging de trend, met de participatie van de intercommunales in de producentenvennootschap als sluitstuk en als onderdeel van de betonning van de monopoliepositie. De vermenging van beheersverantwoordelijkheid leidt tot vermenging van belangen. Daarom kiest de indiener ervoor om in het decreetvoorstel alleen de formule van de zuivere intercommunale te behouden.

Het systeem van concessies en contracten met de privé-sector is verdedigbaar en compatibel met het Europese mededingingsrecht. Deze zuivere verhoudingen komen ook tegemoet aan de vrije concurrentie die door de privé-sector wordt bepleit, die door de energiesector wordt voorgestaan en die de dominante trend is in de internationalisering, ook van de energiemarkt. Nu lijkt in de zogenaamde gemengde intercommunales het beschermen van het monopolie te domineren ten koste van de keuzevrijheid van de publieke besturen. Het loskoppelen van participatie en samenwerking is dan ook zowel in het belang van de publieke sector als van de privé-sector.

Het is uiteraard duidelijk dat dit uitgangspunt tot een ruime overgangsregeling zal moeten leiden met betrekking tot de huidige situatie en de rechten die eruit voortvloeien. De indiener van dit voorstel is zich bewust van de complexiteit van die overgang en is geenszins van plan de gemeenten in grote moeilijkheden te brengen. Daarom is hij bereid de overgang met grote soepelheid te regelen en eventueel beter geschikte overgangsbepalingen voor te stellen. Het kan niet de bedoeling zijn om de gemeenten in grote financiële moeilijkheden te brengen. In dit voorstel van decreet zijn de overgangsbepalingen terzake daarom slechts algemeen

uitgewerkt. De indiener is bereid tot overleg en tot het uitvoeren van studiewerk over deze aspecten, zodra zijn uitgangspunt ook als een algemeen principe voor de bestuursorganisatie in Vlaanderen wordt aanvaard.

In deze filosofie is het logisch dat artikel 17, tweede lid van de wet van 22 december 1986 niet verder wordt opgenomen. Dat artikel regelt immers het vetorecht van de private vennoot.

2. Participaties van intercommunales in andere publieke rechtsvormen

Intercommunales participeren nu in andere intercommunales of publiekrechtelijke verenigingen. Tussen intercommunales bestaan ook allerlei feitelijke beheersvormen en commissies met soms invloedrijke en lucratieve machtsposities. Vanuit het perspectief van de gemeenten en de gemeenteraden gaat het hier om constructies die nauwelijks nog controleerbaar zijn. Ze leiden bovendien tot een ongehoorde cumulatie van mandaten en belangenverstrengeling bij enkelen. In het voorstel van decreet moet daarom de oprichting door intercommunales van nieuwe intercommunales en het nemen van participaties van intercommunales in elkaars structuren onmogelijk gemaakt worden en moet de cumulering van mandaten drastisch worden ingeperkt. Als er overleg en samenwerking nodig is, dan moet dat door de gemeenten zelf worden georganiseerd, eventueel in de schoot van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten of in studiesyndicaten opgericht door de gemeenten, waarbij vertegenwoordigers van de intercommunales in een adviserende functie kunnen worden betrokken.

3. Participaties van intercommunales in private rechtsvormen

Volgens een grondwetsinterpretatie op basis van een advies van de Raad van State, die in 1994 nog door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden werd bevestigd, kunnen gemeenten, en bij uitbreiding hun intercommunales, niet participeren in publiekrechtelijke noch privaatrechtelijke vennootschapsvormen met een handelskarakter, zonder expliciete toestemming van de bevoegde regelgever. De gemeenten moeten deze toestemming krijgen van de federale wetgever omdat die nog altijd bevoegd is voor de organisatie van de gemeentebesturen. De gemeenten kunnen evenmin zelf een privaatrechtelijke commerciële ven-

nootschap oprichten. De toestemming voor intercommunales om te participeren in privaatrechtelijke vennootschappen moet steunen op de expliciete toestemming van de gewestelijke overheid. De besluitvorming moet vervolgens steunen op de goedkeuring van de betrokken gemeenten door een beslissing van hun raad en moet de statutair bepaalde procedures voor besluitvorming binnen de intercommunales volgen.

Door de federale overheid werd ondertussen aan de gemeenten toestemming gegeven voor de participatie in bedrijven voor productie, vervoer en distributie van energie (Electrabel en Distrigaz) en door de Vlaamse overheid aan de intercommunales voor de participatie in Telenet.

Volgens de indiener van dit decreet zijn het evenwel altijd de gemeenten die over participaties moeten beslissen : intercommunales zijn immers hulpstructuren van de gemeenten en alle cruciale besluiten moeten door de gemeenten genomen worden. De Vlaamse overheid mag de intercommunales evenmin gebruiken voor eigen doelstellingen die niets meer met het gemeentelijk belang te maken hebben. Het kan dus volgens de indiener van dit voorstel niet dat de intercommunales rechtstreeks door de minister worden gemachtigd om zelf over deze participaties te beslissen. In het bijzonder voor Telenet is hier sprake van oneigenlijk gebruik van het intercommunale instrument dat niet op de eerste plaats door de gemeentelijke belangen is geïnspireerd. Daarom bepaalt dit decreet expliciet dat intercommunales nooit rechtstreeks kunnen beslissen om participaties in private rechtspersonen te nemen. Zij kunnen alleen participeren als alle aangesloten gemeenten vooraf toegestemd hebben.

4. Bestaansduur van de intercommunales

De bestaansduur van de intercommunales wordt nu op maximum dertig jaar gesteld (artikel 7 van de huidige wet). De vennoten kunnen echter beslissen om een kortere termijn te hanteren : dat kan in de statuten worden opgenomen (artikel 4, 5° van de huidige wet). In dit voorstel van decreet wordt de periode van achttien jaar opgenomen (drie gemeentelijke zittingsperiodes). Dat lijkt een verdedigbaar evenwicht tussen de mogelijkheid om investeringen op langere termijn aan te gaan en de mogelijkheid voor gemeenten om hun engagementen te herzien.

In het voorstel van decreet is een procedure opgenomen voor een verplichte audit bij eventuele verlenging van de intercommunale.

5. Vervroegde uittreding

Het voorstel van decreet wil de mogelijkheid tot uittreden versoepelen. Uittreding kan te allen tijde door een eenvoudige beslissing van de gemeenteraad. Uiteraard moet daarbij gezorgd worden voor een vergoeding voor eventuele schade en moet de rechter optreden als er geen vergelijk wordt getroffen met de intercommunale en met de andere vennoten.

6. Bestuursorganen

6.1. Politieke inbedding

6.1.1. Evenredigheid

De afgevaardigden van de gemeentebesturen in de intercommunales zijn nu bijna altijd afgevaardigden van de meerderheid, al steunt dat gebruik veeleer op een eenzijdige partijpolitieke interpretatie van de praktijk dan op de regelgeving. Al van oudsher zijn er voorstellen om de algemene vergaderingen en de raden van bestuur meer op basis van evenredigheid van de politieke sterktes in het samenwerkingsgebied samen te stellen. Dat is een basiselement van controle op intercommunales en het moet machtsconcentratie voorkomen. Dat voorstel wordt in dit decreet opgenomen.

De gemeentebesturen hebben in de algemene vergadering zoveel zetels als zij aandelen hebben. Nu is een ondeelbaar stemrecht van kracht (artikel 12, tweede lid van de wet). Dat systeem wordt in dit voorstel vervangen door het systeem van meervoudig en deelbaar stemrecht : per gemeente wordt een aantal stemmen toegekend, te verdelen naar evenredigheid over de fracties in de gemeenteraad, met aangepaste toepassing van de artikelen 167 en 168 van het Kieswetboek. Elke aangesloten gemeente zou evenwel, ongeacht haar inbreng, recht hebben op een gewaarborgd aantal van twee zetels in de algemene vergadering. Op deze basis wordt de algemene vergadering samengesteld, waarna vervolgens met toepassing van dezelfde principes de zetels in de raad van bestuur worden verdeeld over de aandeelhouders in de algemene vergadering. In een uitvoeringsbesluit van de Vlaamse overheid moet deze procedure verder

worden uitgewerkt, met aanpassing van de betrokken procedures van het Kieswetboek.

6.1.2. Tegengaan van cumulatie

De afgevaardigden van gemeenten moeten raadsleden zijn die enkel een gemeentelijk mandaat hebben. Dat moet cumulatie tegengaan, vooral van mensen die een gemeentelijk mandaat met een mandaat op centraal niveau combineren.

Bovendien kan een gemeenteraadslid slechts één functie in de intercommunale vervullen. Dat moet ongeoorloofde machtscumulatie bij enkele mensen tegengaan.

6.1.3. Macht van de gemeenteraden

Voor beslissingen die de rechten en plichten van de gemeenten wijzigen, is een bijzondere procedure nodig bij de gemeenteraden. In dit voorstel wordt een tweederde meerderheidsregel gehanteerd, uitgezonderd voor participaties in private rechtspersonen, waarvoor unanimiteit nodig is.

6.2. De werking van de algemene vergaderingen

Het aantal algemene vergaderingen wordt statutair op minimum twee per jaar gebracht met een periode van minimum drie maanden tussen beide vergaderingen, zodat manipulatie van agenda's onmogelijk wordt. De algemene vergadering moet daarnaast op verzoek van de gemeenten snel kunnen worden bijeengebracht. De algemene vergaderingen moeten steeds openbaar verlopen.

6.3. De werking van de raden van bestuur

In de praktijk worden de raden van bestuur vaak overvleugeld door het directiecomité. De relatie tussen de raad van bestuur en het dagelijks bestuur moet worden verstevigd. Het directiecomité staat ten dienste van de raad van bestuur en niet omgekeerd. De statuten moeten op dat vlak een aantal bepalingen opnemen. In de statuten moet ook verplicht geregeld zijn hoe de informatie in agenda's en verslagen van het directiecomité aan de raad van bestuur en van beide organen aan de leden van de algemene vergadering wordt doorgegeven. Deze bepalingen moeten door de gemeenteraden worden goedgekeurd.

6.4. College van commissarissen en revisor

Het college van commissarissen (artikel 14 van de huidige wet) is belast met het toezicht op het financieel beheer van de intercommunale. De commissarissen

worden door de algemene vergadering benoemd en ze kunnen niet behoren tot de uitvoerende macht van de gemeenten. Het college van commissarissen stelt een jaarlijks verslag op dat zowel naar de algemene vergadering als naar de gemeenteraden gaat. De revisor kan in dit voorstel van decreet geen deel uitmaken van het college van commissarissen.

7. Werkingsregels

7.1. Openbaarheid

In het kader van de openbaarheid van bestuur moeten ook intercommunales doorzichtig functioneren. De algemene vergadering moet dan ook in elk geval openbaar zijn.

Momenteel is het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering niet van toepassing op de intercommunales, in tegenstelling tot de situatie in Wallonië. Het nieuwe ontwerp van decreet vult deze leemte op, maar wordt momenteel nog niet behandeld in het Vlaams parlement. De openbaarheid van bestuur wordt in elk geval vereist door artikel 32 van de Grondwet, artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en artikel 10 Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. De statuten van de intercommunale moeten aangeven hoe de algemene beginselen van de openbaarheid van bestuur concreet worden ingevuld.

7.2. Vergoedingen

De vergoeding voor de beheerders en de commissarissen van de intercommunales moeten bij ministerieel besluit worden vastgelegd. Deze vergoeding moet degelijk en behoorlijk zijn, maar de cumulering van vergoedingen moet strikt worden beperkt. In het jaarlijkse verslag van het college van commissarissen aan de gemeenteraden moet een lijst worden bijgevoegd die de naam van de bestuurders en de ontvangen vergoedingen, vermeld. De vergoedingen worden weergegeven in twee kolommen: één kolom voor de prestaties als beheerders met vermelding van de aanwezigheid en één kolom voor de gemaakte onkosten met een gedetailleerde opgave van de herkomst van die onkosten.

7.3. Statuten

De statuten van de intercommunale moeten, op

straffe van nietigheid van de oprichting en van de genomen beslissingen, een aantal bepalingen bevatten die de genoemde principes inzake openbaarheid en interne en externe controle verfijnen en regelen in de verhouding met de gemeenteraden. Deze aangepaste statuten moeten door alle gemeenteraden en vervolgens door de toezichthoudende overheid worden goedgekeurd en bevatten bepalingen inzake :

- de operationele uitwerking van de passieve en actieve openbaarheid van de documenten ;
- het uitwerken van de externe informatie voor het brede publiek over de beleidsvoering en het uitwerken van rechtstreekse informatietechnieken ;
- een procedure ten opzichte van de raad van bestuur die het mogelijk maakt dat de gemeenteraden rechtstreeks de raad van bestuur kunnen bevragen ;
- de regeling van de interne procedures van besluitvorming en in het bijzonder van de informatievoorziening en de controle tussen het directiecomité en de raad van bestuur ;
- een procedure waarbij de ontwerpbegroting en de ontwerp rekening voor de goedkeuring door de bevoegde organen van de intercommunale verplicht ter advies aan de aangesloten gemeenteraden worden voorgelegd.

IV. Commentaar bij de artikelen

HOOFDSTUK I

Aard en oprichting van de intercommunales

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

De indiener van dit voorstel wijziget het basisartikel voor de intercommunale samenwerking niet, maar dringt sterk aan op een correcte toepassing ervan en op een strikte controle door de toezichthouden-

de overheid. De doelstellingen moeten duidelijk, op een omstandige en gemotiveerde wijze, omschreven worden in het belang van de gemeenten en om een goede controle mogelijk te maken. Dat is nu met name voor de zogenaamde intercommunales voor streekontwikkeling niet het geval.

Artikel 3

In artikel 3 wordt het principe verwoord dat eenzelfde activiteit van gemeentelijk belang enkel kan worden toevertrouwd aan één intercommunale. Dat moet vermijden dat burgers van eenzelfde gemeente verschillend worden behandeld, omdat de gemeente – als gevolg van de situatie van voor de fusie – bij verschillende intercommunales aangesloten is voor dezelfde taak.

De intercommunale verenigingen kunnen alleen meerdere welbepaalde doelstellingen van uitsluitend gemeentelijk belang behartigen, wanneer die functioneel met elkaar verbonden zijn en wanneer de functionele samenhang gemotiveerd is. De functionele samenhang moet door de toezichthoudende overheid worden beoordeeld.

Artikel 4

Dit artikel is een gevolg van de basiskeuze van de auteur van dit voorstel. Geen andere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen dan gemeenten en provincies mogen van de intercommunales deel uitmaken. Deze keuze betekent ook dat de provincies onder geen beding in de toekomst toezicht mogen houden op de intercommunales (zie het volgende artikel).

Artikel 5

Dit artikel maakt het onmogelijk dat zogenaamde "provinciale intercommunales" nog langer bestaan. De provincie kan participeren, maar kan geen toezichthoudende taken uitoefenen, nooit een inbreng doen die de helft van het kapitaal overschrijdt of de afloop waarborgen van meer dan de helft van de opgenomen leningen.

Artikel 6

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 7

In dit artikel worden een aantal verplichte vermeldingen in de statuten overgenomen uit de bestaande wet, samen met twee elementen die te maken hebben met openbaarheid, controle en informatievoorziening. De toezichthoudende overheid moet controleren of de statuten een concrete uitwerking geven van de wijze waarop de basisdocumenten van de werking van de intercommunales aan de vennoten voor verplicht voorafgaand advies worden voorgelegd.

Het artikel maakt een huishoudelijk reglement verplicht. De gemeenteraden moeten erop toezien dat het huishoudelijk reglement concrete regels uitwerkt voor de informatievoorziening tussen de intercommunale organen, tussen die organen en de gemeenteraden en naar het brede publiek (algemene informatie en informatie inzake de openbaarheid van de algemene vergadering in het bijzonder).

Artikelen 8 en 9

Deze artikelen behoeven geen commentaar.

Artikel 10

Dit artikel versoepelt de mogelijkheid tot uittreding van een gemeente.

Artikel 11

Dit artikel beperkt de duur van de intercommunale tot achttien jaar.

Artikel 12

Dit artikel steunt op een basiskeuze van de indier van dit voorstel : intercommunales moeten zich beperken tot de taken die hun werden toegewezen. De vermenging van mandaten en belangen van intercommunales onderling moet worden vermeden.

Artikel 13

Dit decreet legt vast dat intercommunales nooit rechtstreeks kunnen participeren in privaatrechtelijke vennootschappen. Deze participaties hebben de uitdrukkelijke en unanieme toestemming nodig van alle aangesloten gemeenteraden.

Artikel 14

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 15

Dit artikel verwoordt dat de wijziging van statuten een zo belangrijke aangelegenheid is, dat de gemeenteraden daarvoor geraadpleegd moeten worden.

HOOFDSTUK II

De organen en het bestuur van de intercommunale

Artikel 16

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 17

Dit artikel werd overgenomen uit de oude wet.

Artikel 18

Dit artikel beperkt de mogelijkheden tot cumulatie van mandaten.

Artikel 19

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 20

Dit artikel is de uitwerking van de basiskeuze van de indiener om te streven naar een meer proportionele verdeling van de mandaten in het kader van een grotere politieke controle en het vermijden van ongeoorloofde machtsconcentraties.

Artikelen 21 en 22

Deze artikelen behoeven geen commentaar.

Artikel 23

Ook dit artikel beoogt de beperking van de cumulatie.

Artikelen 24 tot 28

Deze artikelen behoeven geen commentaar.

Artikel 29

Dit artikel beoogt een grotere betrokkenheid van de gemeenteraden bij belangrijke materies.

Artikel 30

Dit artikel behoeft geen commentaar.

HOOFDSTUK III

Voogdij

Artikel 31

Dit artikel behoeft geen commentaar.

HOOFDSTUK IV

Verlenging, ontbinding en vereffening
van de intercommunale

Artikel 32

Dit artikel beoogt een grotere betrokkenheid van de gemeenteraden bij belangrijke materies.

Artikelen 33 en 34

Deze artikelen behoeven geen commentaar.

HOOFDSTUK V

Diverse bepalingen

Artikelen 35 tot 37

Deze artikelen behoeven geen commentaar.

HOOFDSTUK VI

Overeenkomsten tussen gemeenten

Artikel 38

Dit artikel behoeft geen commentaar.

HOOFDSTUK VII

Slot-, overgangs- en opheffingsbepalingen

Artikelen 39 tot 42

Deze artikelen behoeven geen commentaar.

Jos GEYSELS

VOORSTEL VAN DECREET

HOOFDSTUK I

Aard en oprichting van de intercommunales

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Verschillende gemeenten kunnen, onder de voorwaarden bepaald in dit decreet, verenigingen met welbepaalde doelstellingen van uitsluitend gemeentelijk belang oprichten. Deze verenigingen worden intercommunales genoemd.

Artikel 3

§ 1. Eenzelfde activiteit van gemeentelijk belang kan slechts worden toevertrouwd aan één intercommunale.

§ 2. Meerdere activiteiten van gemeentelijk belang kunnen alleen worden toevertrouwd aan dezelfde intercommunale indien de activiteiten functioneel met elkaar verbonden zijn, en de samenvoeging ervan doelmatig is.

Artikel 4

Alleen gemeenten en provincies kunnen deel uitmaken van een intercommunale.

Artikel 5

Het is de provincies verboden :

1° toezichthoudende taken ten opzichte van de intercommunale te vervullen ;

2° een inbreng te doen die de helft van het kapitaal overschrijdt ;

3° de afloop te waarborgen van meer dan de helft van de door de intercommunale afgesloten leningen.

Artikel 6

Intercommunales zijn publiekrechtelijke rechtspersonen. Ongeacht hun vorm en hun doel hebben zij geen handelskarakter.

Artikel 7

De statuten van de intercommunale nemen alle bijzondere vermeldingen over, opgelegd door dit decreet en, al naar het geval, opgelegd door de wetgeving betreffende de handelsvennootschappen of de verenigingen zonder winstoogmerk. Zij vermelden alleszins :

1° haar naam ;

2° haar doel of doeleinden ;

3° haar rechtsvorm ;

4° haar maatschappelijke zetel ;

5° haar bestaansduur ;

6° de nauwkeurige omschrijving van de vennoten, van hun inbreng en van hun verbintenissen ;

7° de wijze van samenstelling en de bevoegdheden van de bestuurs- en controleorganen van de intercommunale, de wijze waarop de leden worden aangesteld of afgezet en de mogelijkheid die de leden hebben om volmacht te geven aan een ander lid van hetzelfde orgaan dat moet worden aangewezen binnen de categorie waartoe de volmachtdrager behoort ;

8° de wijze waarop eventuele winsten worden besteed ;

9° de manier waarop een vennoot kan uittreden ;

10° de manier waarop een vereffening kan plaatsvinden, de wijze waarop de vereffenaars worden aangesteld, de omschrijving van de bevoegdheden van de vereffenaars, de bestemming van de goederen en het lot van het personeel in geval van ontbinding ;

11° de manier waarop machtiging wordt verleend om statutenwijzigingen voor te bereiden ;

12° de regeling voor het bijeenroepen van de algemene vergadering op vraag van een derde van de aangesloten gemeenteraden ;

13° de wijze waarop aan de vennoten een verplicht voorafgaand advies wordt gevraagd over de jaarlijkse begroting, de jaarlijkse rekening, het jaarverslag en het verslag van het college van commissarissen vooraleer de betrokken documenten worden aangenomen door de algemene vergadering van de intercommunale ;

14° de wijze waarop het huishoudelijk reglement ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan alle gemeenteraden. In dat reglement moeten richtlijnen worden opgenomen over de uitwerking van de algemene passieve en actieve openbaarheid, in het bijzonder ten aanzien van de bijeenkomsten van de algemene vergadering ; de uitwerking van de communicatie tussen de raad van bestuur en het directiecomité voor en na elke bijeenkomst van het directiecomité ; de concrete uitwerking van de informatievoorziening tussen de gemeenteraden en het directiecomité, respectievelijk de raad van bestuur.

Artikel 8

De intercommunales nemen de rechtsvorm aan van ofwel een naamloze vennootschap, ofwel een coöperatieve vennootschap, ofwel een vereniging zonder winstoogmerk. De wetten betreffende de handelsvennootschappen en de verenigingen zonder winstoogmerk zijn, naar gelang van het geval, op de intercommunales van toepassing voorzover de statuten er niet van afwijken wegens de bijzondere aard van de vereniging. In geen geval mogen de intercommunales die de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk hebben aangenomen, nijverheids- of handelszaken drijven of trachten een stoffelijk voordeel aan hun leden te verschaffen.

Artikel 9

De maatschappelijke zetel van de intercommunale is gevestigd in een van de aangesloten gemeenten, in lokalen die aan de vereniging of aan een van de aangesloten gemeenten toebehoren.

Artikel 10

Gemeenten en provincies kunnen, door een eenvoudige beslissing van de desbetreffende gemeente- of provincieraad, uit de intercommunale treden voor het verstrijken van de duur van de intercommunale.

De schade die de uittreding veroorzaakt aan de intercommunale en aan de andere vennoten moet worden vergoed, op basis van een schatting van deskundigen, aan te stellen door de algemene vergadering en te kiezen uit een lijst opgemaakt door de toezichthoudende overheid.

Artikel 11

Onverminderd eventuele verlengingen bepaald bij artikel 32, mag de duur van de intercommunale achttien jaar niet overschrijden.

Artikel 12

Intercommunales kunnen niet participeren in het kapitaal of het bestuur van andere intercommunales. Tussen en door intercommunales kunnen geen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke verenigingen worden opgericht.

Artikel 13

Participatie van de intercommunale in privaatrechtelijke vennootschappen kan enkel na de voorafgaande toestemming van alle aangesloten gemeenten.

Artikel 14

De publiekrechtelijke personen die bij de intercommunale zijn aangesloten, kunnen zich alleen afzonderlijk en elk ten bedrage van een bepaalde som verbinden.

Artikel 15

Over iedere wijziging van de statuten die voor de gemeenten bijkomende verplichtingen of een vermindering van hun rechten meebrengt, moet in de

gemeenteraden worden beraadslaagd en beslist vooraleer de betrokken organen tot wijziging kunnen overgaan.

HOOFDSTUK II

De organen en het bestuur van de intercommunale

Artikel 16

Iedere intercommunale heeft een algemene vergadering, een raad van bestuur en een college van commissarissen.

Artikel 17

De gemeenten beschikken steeds over de meerderheid van de stemmen en over het voorzitterschap in de verschillende bestuurs- en controleorganen van de intercommunale.

Artikel 18

De algemene vergadering legt de functies binnen de intercommunale vast, en benoemt de leden van de raad van bestuur en het college van commissarissen op de wijze bepaald in de statuten.

Elk raadslid in de intercommunale kan maar één functie binnen die intercommunale vervullen.

Artikel 19

De vertegenwoordigers van de aangesloten gemeenten in de algemene vergadering worden door de gemeenteraad van elke gemeente aangewezen onder de raadsleden, de burgemeester en de schepenen van de gemeente.

De vertegenwoordigers van de aangesloten provincies in de algemene vergadering worden door de provincieraad van elke provincie aangewezen onder de raadsleden, de gouverneur en de leden van de bestendige deputatie van de provincie.

Artikel 20

Iedere gemeente beschikt in de algemene vergadering over een aantal stemmen dat overeenstemt met het aantal aandelen waarover zij beschikt, met een minimum van twee stemmen per gemeente.

De overige stemmen worden per gemeente proportioneel verdeeld over de gemeentefracties met toepassing van de artikelen 167 en 168 van het Kieswetboek.

Iedere provincie beschikt in de algemene vergadering over een aantal stemmen dat overeenstemt met het aantal aandelen waarover zij beschikt.

Artikel 21

De algemene vergadering is openbaar. Het huishoudelijk reglement legt vast hoe die openbaarheid wordt uitgewerkt.

Artikel 22

De algemene vergadering van de intercommunale dient minstens tweemaal per jaar, met ten minste een tussenperiode van zes maanden, te worden samengeroepen. Op eenvoudig verzoek van een derde van de aangesloten gemeenteraden kan een algemene vergadering worden samengeroepen om punten te bespreken die deze gemeenteraden op de agenda plaatsen. De regeling voor deze sameroeping en de vaststelling van de agenda wordt in de statuten opgenomen.

Artikel 23

Tot de ambten van bestuurder en commissaris kunnen alleen gemeenteraadsleden of provincieraadsleden worden benoemd. Zij mogen geen ander politiek mandaat bekleden.

Een of meer afgevaardigden van het personeel kunnen lid zijn van de raad van bestuur.

Artikel 24

Elk lid van een gemeenteraad of een provincieraad dat in deze hoedanigheid een mandaat in een intercommunale uitoefent, wordt verondersteld van

rechtswege ontslag te nemen uit de intercommunale zodra het ophoudt van de gemeenteraad of provincieraad deel uit te maken. Alle mandaten in de verschillende organisaties van de intercommunale vervallen onmiddellijk na de algemene vergadering die volgt op de vernieuwing van de gemeente- en provincieraden.

Artikel 25

Raadsleden kunnen in de intercommunales een van de aangesloten administratieve overheden niet vertegenwoordigen, als zij lid zijn van een van de organen van de privé-maatschappij die het bestuur of de concessie heeft van de onderneming waarvoor de intercommunale opgericht is.

Artikel 26

Het college van commissarissen is belast met het toezicht op de intercommunale.

Artikel 27

De beslissingen van alle bestuurs- en controleorganen van de intercommunale zijn alleen geldig als ze goedgekeurd zijn met een meerderheid van de uitgebrachte stemmen.

Artikel 28

Het is de bestuurders van een intercommunale verboden :

1° aanwezig te zijn bij een beraadslaging over zaken waarbij zij rechtstreeks belang hebben, of waarbij hun bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad persoonlijk en rechtstreeks belang hebben ;

2° rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan overeenkomsten afgesloten met de intercommunale ;

3° als advocaat, notaris of zaakwaarnemer op te treden in rechtsgedingen tegen de intercommunale zelf. Het is hun verboden, in dezelfde hoedanigheid, ten behoeve van de intercommunale te plei-

ten, raad te geven of op te treden in enige betwisting.

Artikel 29

Alle voorstellen van de bestuursorganen tot aanpassing van de statuten moeten eerst worden voorgelegd aan de gemeenteraden en kunnen alleen door de bestuursorganen van de intercommunale verder worden behandeld als ten minste twee derde van de aangesloten gemeenten daartoe machtiging verlenen.

Artikel 30

De vergoedingen voor de beheerders en de commissarissen van de intercommunales worden bij ministerieel besluit vastgelegd. In het jaarlijkse verslag van het college van commissarissen aan de gemeenteraden moet een lijst worden bijgevoegd met vermelding van de naam van de bestuurders en de ontvangen vergoedingen. De vergoedingen worden vermeld in twee kolommen : één kolom voor de prestaties als beheerders met vermelding van de aanwezigheid en één kolom voor de gemaakte kosten uitgesplitst naar soorten kosten waardoor de verantwoording van de kosten kan worden gecontroleerd.

HOOFDSTUK III

Toezicht

Artikel 31

§ 1. Aan de goedkeuring van de toezichthoudende overheid zijn onderworpen :

1° de oprichting van de intercommunale, haar statuten en eventuele bijdragen ;

2° iedere wijziging die in de statuten wordt aangebracht ;

§ 2. Elke handeling van de organen van de intercommunale die strijdig is met het decreet, met de statuten of met het huishoudelijk reglement of die het algemeen belang schaadt, kan door de toezicht-

houdende overheid worden geschorst of nietig verklaard.

HOOFDSTUK IV

Verlenging, ontbinding en vereffening van de intercommunale

Artikel 32

§ 1. Op verzoek van twee derde van de aangesloten gemeenteraden en provincieraden mag de intercommunale worden verlengd. Geen enkele vennoot mag evenwel worden gebonden door een termijn die verder reikt dan hetgeen was besloten voor het ingaan van de verlenging.

§ 2. De verlenging van de intercommunale moet, ten minste twee jaar voor het verstrijken van de eindtermijn, worden voorafgegaan door een openbare audit van de intercommunale door een onafhankelijke instantie, die wordt aangewezen door de algemene vergadering op basis van een lijst opge maakt door de toezichthoudende overheid. Het resultaat van deze audit moet aan alle gemeenteraadsleden van de aangesloten gemeenten worden bezorgd, ten laatste één jaar voor het verstrijken van de eindtermijn.

Artikel 33

De intercommunale wordt ontbonden voor het verstrijken van de termijn die in de statuten wordt bepaald, als twee derde van de aangesloten gemeente- en provincieraden daarom verzoeken.

Artikel 34

In geval van voortijdige ontbinding, niet-verlenging of uittreding sluiten de betrokken partijen overeenkomsten over de installaties, inrichtingen en het personeel dat aan de intercommunale is verbonden. Als geen dergelijke overeenkomst kan worden bereikt, beslist de rechtbank van eerste aanleg van de plaats waar de zetel van de intercommunale is gevestigd.

De gemeente die uittreedt, is, niettegenstaande iedere andersluidende statutaire bepaling, gerechtigd haar aandeel in de intercommunale te ontvangen, zoals die blijkt uit de balans van het maatschappelijk jaar waarin de uittreding zich werkelijk voordoet.

De overname van de activiteit van de intercommunale door een gemeente of andere vereniging gaat slechts in vanaf het ogenblik dat alle bedragen die aan de intercommunale verschuldigd zijn, effectief zijn betaald. Ondertussen wordt de activiteit door de intercommunale verder gezet.

HOOFDSTUK V

Diverse bepalingen

Artikel 35

De boekhouding van de intercommunale wordt gevoerd volgens de wetgeving op de boekhouding van de ondernemingen.

De jaarrekening en het verslag van het college van commissarissen, alsmede een uitvoerig verslag van de activiteiten van de intercommunale worden elk jaar, binnen de bij de statuten vastgestelde termijnen, aan alle leden van de gemeente- en provincieraden van de aangesloten gemeenten en provincies toegezonden.

Artikel 36

De intercommunale mag in eigen naam onteigeningen ten algemenen nutte doen, na advies van de betrokken gemeenteraden. De intercommunale mag leningen aangaan, giften aanvaarden en toelagen van overheden ontvangen.

Artikel 37

Onverminderd de bestaande wetsbepalingen, zijn de intercommunales vrijgesteld van alle belastingen ten gunste van de staat, evenals van alle belastingen ingevoerd door de provincies, de gemeenten of enig ander publiekrechtelijk persoon.

HOOFDSTUK VI

Overeenkomsten tussen gemeenten

Artikel 38

De gemeenten kunnen onderling overeenkomsten voor bepaalde tijd sluiten met betrekking tot welbepaalde leveringen en diensten van gemeentelijk belang.

De intercommunales kunnen zulke overeenkomsten sluiten onder elkaar en met de gemeenten.

Voor deze overeenkomsten is de goedkeuring van de toezichthoudende overheid vereist.

HOOFDSTUK VII

Slot-, overgangs- en opheffingsbepalingen

Artikel 39

§ 1. Dit decreet treedt in werking, tenzij anders bepaald, drie maanden na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

§ 2. De intercommunales die onder toepassing van dit decreet vallen brengen hun statuten binnen 12 maanden na de inwerkingtreding van dit decreet in overeenstemming met de bepalingen van artikel 7.

§ 3. De artikelen 18, tweede lid, 20 en 23 treden in werking de dag van de installatie van de nieuwe gemeenteraden en provincieraden.

§ 4. De artikelen 3, 4, 5 en 12 treden in werking na de beëindiging van de duurtijd van de betreffende intercommunales.

Artikel 40

Op verzoek van een vennoot, een belanghebbende derde of van de administratieve overheid die bevoegd is voor de controle van de intercommunale, kan de rechtbank van eerste aanleg van de plaats waar de zetel van de intercommunale is gevestigd, de ontbinding uitspreken van iedere intercommunale die haar gewijzigde statuten niet binnen een maand na de wijziging ter goedkeuring

heeft voorgelegd aan de toezichthoudende overheid.

Artikel 41

§ 1. Indien eenzelfde activiteit van gemeentelijk belang in de zin van artikel 3, § 1 in eenzelfde gemeente aan verschillende intercommunales of regies is toevertrouwd, moet de gemeente die activiteit toevertrouwen aan één enkele van hen.

§ 2. In dat geval worden de overdrachten van de activa waarvan de intercommunale of haar vennoten de eigendom heeft, met inbegrip van de overdracht of terugtrekkingen van aandelen die eruit voortvloeien, verricht onder de volgende voorwaarden :

a) wat de belasting op de toegevoegde waarde betreft, worden de overdrachten geacht verricht te zijn onder het stelsel van artikel 11 van het wetboek op de belasting over de toegevoegde waarde ;

b) wat de registratierechten betreft, zijn de onroerende overdrachten van het evenredige recht vrijgesteld ;

c) wat de inkomstenbelasting betreft :

1° in geval van overdracht van lichamelijke of onlichamelijke activa andere dan grondstoffen, producten of goederen, worden de afschrijvingen, minderwaarden en meerwaarden die voor de overnemer ter zake van de overgedragen elementen zullen gelden, bepaald alsof deze elementen niet van eigenaar veranderd zijn ;

2° in geval van overdracht van elementen bedoeld in 1° of terugtrekkingen van aandelen, worden de eventueel gerealiseerde meerwaarden vrijgesteld onder de voorwaarden gesteld in artikel 35 van het wetboek van de inkomstenbelasting.

Artikel 42

De wet van 22 december 1986 betreffende de inter-communales wordt opgeheven.

Jos GEYSELS
