

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



Zitting 2000-2001

22 maart 2001

**ONTWERP VAN DECREET**

**houdende de intergemeentelijke samenwerking**

**VOORSTEL VAN DECREET**

**– van de heren Dirk Holemans en Jos Geysels –**

**houdende de intercommunales**

**VOORSTEL VAN DECREET**

**– van de heer Etienne Van Vaerenbergh –**

**houdende wijziging van artikel 13 van de wet van 22 december 1986  
betreffende de intercommunales**

**VOORSTEL VAN DECREET**

**– van de heer Etienne Van Vaerenbergh –**

**houdende wijziging van artikel 24 van de wet van 22 december 1986  
betreffende de intercommunales**

**HOORZITTINGEN**

**VERSLAG**

**namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid  
uitgebracht door mevrouw Dominique Guns en de heer Bart De Smet**

*Samenstelling van de commissie :*

*Voorzitter :* de heer Jan Penris.

*Vaste leden :*

de heer Bart De Smet, mevrouw Veerle Heeren, de heren Jan Laurys, Mark Van der Poorten ;

mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht, de heer Julien Demeulenaere, mevrouw Dominique Guns, de heer Francis Vermeiren ;

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Jan Penris, Christian Verougstraete ;

mevrouw Anne-Marie Baeke, de heer Marcel Logist ;

de heer Dirk Holemans ;

de heer Dirk De Cock.

*Plaatsvervangers :*

mevrouw Sonja Becq, de heer Carl Decaluwe, mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche, de heer Paul Van Malderen ;

de heren Jozef Browaeys, Marc Cordeel, Patrick Lachaert, Stefaan Platteau ;

de heer Filip De Winter, mevrouw Marijke Dillen, de heer Frans Wymeersch ;

de heren Herman De Loor, Dany Vandenbossche ;

de heer Jo Vermeulen ;

de heer Herman Lauwers.

---

*Zie :*

**565** (2000-2001)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

*Zie ook :*

**341** (1999-2000)

– Nr. 1 : Voorstel van decreet

**388** (1999-2000)

– Nr. 1 : Voorstel van decreet

**389** (1999-2000)

– Nr. 1. Voorstel van decreet

## INHOUD

	Blz.
1. Uiteenzetting door de heer Evert Van Walle, administratie Binnenlandse Aangelegenheden, afdelingshoofd van de afdeling Interlokale Samenwerking .....	4
2. Uiteenzetting door de heer Filip De Rynck, voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur .....	9
3. Uiteenzetting door de heer Mark Suykens, directeur Vereniging van Vlaamse Steden Gemeenten .....	12
4. Uiteenzetting door de heer Jos Geuens, gedeputeerde Antwerpen, en de heer Raymond Van Look, directeur, namens de Vereniging van de Vlaamse Provincies .....	16
5. Uiteenzetting door de heer Guy Peeters, expert Vlaamse gewestelijke raad van Intermixt ..	18
6. Uiteenzetting door de heer Gert De Block, secretaris-generaal van Inter-regies ; .....	21
7. Uiteenzetting door de heren Vital Peeters, en Peter Cabus, voorzitter en opdrachthouder van de SERV .....	23
8. Uiteenzetting door de heer Jean Dujardin, docent publiek recht aan de Vrije Universiteit Brussel .....	25
9. Uiteenzetting door mevrouw Desi Schoenmaekers, BTW-deskundige bij het Ministerie van Financiën .....	30

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid organiseerde op 22 februari en 7 maart 2001 hoorzittingen in het kader van het ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking.

De Commissie hoorde op 22 februari 2001 volgende deskundigen :

- de heer Evert Van Walle, administratie Binnenlandse Aangelegenheden, afdelingshoofd van de afdeling Interlokale Samenwerking ;
- de heer Filip De Rynck, voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur ;
- de heer Mark Suykens, directeur van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten ;
- de heer Jos Geuens, gedeputeerde Antwerpen, en de heer Raymond Van Loock, directeur van de Vereniging van de Vlaamse Provincies ;
- de heer Guy Peeters, expert van de Vlaamse gewestelijke raad van Intermixt ;
- de heer Gert De Block, secretaris-generaal van Inter-regies ;
- de heer Vital Peeters, voorzitter, en de heer Peter Cabus, opdrachthouder, van de SERV ;

De Commissie hoorde op 7 maart 2001 bijkomend nog volgende deskundigen :

- de heer Jean Dujardin, docent publiek recht aan de Vrije Universiteit Brussel ;
- mevrouw Desi Schoenmaekers, BTW-deskundige bij het Ministerie van Financiën.

### **1. Uiteenzetting door de heer Evert Van Walle, administratie Binnenlandse Aangelegenheden, afdelingshoofd van de afdeling Interlokale Samenwerking**

**De heer Evert Van Walle :** In deze inleiding is het de bedoeling om een objectief overzicht te geven van de totstandkoming van het ontwerp van decreet houdende intergemeentelijke samenwerking.

Het thans voorliggende ontwerp van decreet is het resultaat van jarenlang overleg over de wijze waarop de intergemeentelijke samenwerking in Vlaanderen ingepast kan worden. Hierbij diende men rekening te houden met de maatschappelijke evoluties en de globale visie op het bestuurlijke beleid.

Sinds het Sint-Michielsakkoord had de decreetgever immers de mogelijkheid de federale wet betreffende de intercommunales van 22 december 1986 te vervangen door een eigen gewestelijke regeling. In Wallonië is dat gebeurd bij decreet van 5 december 1996 ; in Vlaanderen kan het huidige ontwerp leiden tot een gelijkaardig decreet.

Oorspronkelijk werd enkel gedacht aan een modernisering van de wet zonder de basisprincipes in vraag te stellen. Geen enkele poging leidde uiteindelijk tot resultaten. In dezelfde periode gaf de vorige Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden de opdracht aan de Commissie Bestuurlijke Organisatie (CBO) om een advies te formuleren over de organisatie van het Vlaams binnenlands bestuur. Hierbij moest men zich vooral buigen over de vraag hoe de bestuursorganisatie tussen gemeenten en het Vlaamse niveau moest worden opgebouwd.

Het CBO-advies van 15 april 1997 is een mijlpaal in het denken over de bestuurlijke organisatie, ook met betrekking tot de intergemeentelijke samenwerking. Enkele ideeën uit dit advies hebben de basis gevormd voor het ontwerp. Wat gemeenten afzonderlijk mogen doen, mogen zij ook samen doen. Dat is de basisstelling van de CBO. Het stelsel van de intergemeentelijke samenwerking wordt als een verlengstuk en een hulpinstrument van de gemeenten beschouwd. De intergemeentelijke samenwerking dient als een integraal onderdeel van de lokale bestuurslaag behouden te blijven. De flexibiliteit en de schaal aanpassing worden als belangrijke voordelen erkend.

De CBO ziet wel gegronde redenen om dit stelsel te verbeteren en aan nieuwe eisen en verwachtingen aan te passen, zodat het beter geschikt is voor samenwerkingsbehoeften enerzijds en beter aangepast aan de hulpstructuur van de gemeenten anderzijds. Intergemeentelijke vormen van samenwerking zijn functionele besturen en er is nood aan een meer evenwichtige verhouding met de gemeenteraden. Nu lijken de gemeentebesturen soms eerder de intercommunales te volgen dan omgekeerd.

Anderzijds wijst de CBO op de vermenigvuldiging van kleinschalige samenwerkingsverbanden waarvoor vaak de vzw-statuten gebruikt worden, ook met het oog op de samenwerking tussen de publieke en de private sector. Deze spontane evolutie en het gebruik van een privaatrechtelijke formule duidt op een nood aan soepele vormen van publiekrechtelijk geregelde samenwerking, die ruimer moet zijn dan de mogelijkheden in de intercommu-

nale wetgeving. Vooral het gebruik van een privaatrechtelijke formule zorgt voor problemen bij de controle vanuit de gemeenteraden en op het vlak van de verantwoordelijkheid van gemeentebestuurders, die op persoonlijke titel maar toch feitelijk voor de gemeente of het OCMW in dergelijke vzw's zetelen. Deze evolutie vindt de CBO niet wenselijk : het leidt tot vervaging van verantwoordelijkheid en maakt het de gemeenteraden moeilijk om een goed zicht te behouden op de activiteiten van hun bestuurders in al deze gemeentelijke hulpstructuren. De privaatrechtelijke formule wordt hier oneigenlijk gebruikt, soms bewust, om aan controle te ontsnappen, maar meestal omdat er geen aangepaste, publiekrechtelijke vormen ter beschikking zijn. Het resultaat is identiek : de bestuursorganisatie wordt minder doorzichtig en verkozen bestuurders hebben minder vat op de hulpstructuren die vanuit de gemeenten groeien.

Het gevaar is dus reëel dat deze samenwerking, bij gebrek aan degelijk kader, een uitweg zoekt in on-eigenlijke vormen, die zelden geschikt zijn om de samenwerking vorm te geven. De intercommunale formule volgens de wet van 1986 legt redelijk zware verplichtingen op inzake organisatie en is een bestuursstructuur die voor bepaalde doelen te omstandig, te uitgebreid, te permanent en te langdurig is. Daarom adviseert de CBO om een kader voor intergemeentelijke samenwerking uit te werken dat de gemeenten de mogelijkheid biedt om naargelang de noden en doelstellingen een keuze te maken uit verschillende formules van publiekrechtelijk geregelde samenwerking.

Dit kader zou de keuze moeten laten tussen een aantal samenwerkingsvormen : samenwerkingsvormen zonder eigen bevoegdheden met een lichte bestuursstructuur maar in een publiekrechtelijk geregelde vorm en met terugkoppeling naar de verkozen raden ; bestuursstructuren met lichte vormen van rechtspersoonlijkheid vergelijkbaar met de principes van de vzw-formule maar dan in publiekrechtelijke vorm ; bestuursstructuren, vergelijkbaar met de bestaande intercommunales, met eigen rechtspersoonlijkheid, maar met aanpassing van het kader.

De CBO adviseert tegelijkertijd om in dit decretaal kader ook een publiekrechtelijke vorm van samenwerking tussen de gemeentebesturen en de private sector uit te werken, die gemeentebesturen op hun initiatief kunnen gebruiken. Dat is dan zowel van toepassing voor de publiek-private samenwerking tussen één gemeente en de private sector, als tussen meerdere gemeenten en private partners. Deze publiek-private publiekrechtelijke samenwerkings-

vorm die ter beschikking staat van het gemeentebestuur heeft het karakter van een uitvoeringsinstrument en is gericht op concrete taken, gemandateerd door de betrokken gemeenteraad of –raden.

Ieder gemeentelijk samenwerkingsverband wordt gekenmerkt door twee grondprincipes. Het samenwerkingsverband behartigt ten eerste aangelegenheden, die tot de gemeentelijke belangensfeer horen. Intercommunales kunnen niet meer dan wat gemeenten kunnen, ze kunnen het wel beter. Ze kunnen wat gemeenten mogen doen economischer en efficiënter realiseren omwille van een aantal voordelen die door samenwerking worden verkregen. De samenwerking steunt ten tweede op de vrijwillige keuze van de gemeenten, hoewel zij kunnen beïnvloed worden in de keuze om samen te werken en in de keuze van het werkgebied. De beïnvloeding gebeurt door de toezichhoudende overheid, die de oprichting van een intercommunale moet goedkeuren en in de aanloopfase aan een bepaalde gebiedsafbakening de voorkeur kan geven. De centrale overheid kan gemeenten beïnvloeden door subsidies aan voorwaarden van samenwerking en gebiedsafbakening te koppelen. Ook private groepen en maatschappelijke organisaties kunnen gemeenten sterk in een richting duwen. Gemeenteraden worden dus door externen beïnvloed, maar uiteindelijk beslissen ze zelf met wie ze in zee gaan. Zij moeten op dat punt hun politieke verantwoordelijkheid nemen. Door wie en hoe zij zich laten beïnvloeden hoort ook tot deze verantwoordelijkheid.

De CBO raadt aan beide basiselementen van de intercommunale structuur zuiver te houden. De overheid kan wel stimulansen tot samenwerking inbouwen. Bij manifeste onwil kan de centrale overheid ingrijpen. Vooral in het kader van de stadsregionale problematiek kan deze oplegging voor gemeentelijke belangen in bepaalde gevallen worden verdedigd, maar deze optie valt buiten het bestek van dit ontwerp van decreet.

Dankzij intercommunale samenwerking worden de acties en de externe effecten van gemeentelijke beslissingen beter op elkaar afgestemd. Opbod tussen gemeenten wordt vermeden. Ten slotte zorgt samenwerking voor schaalvergroting. Gezien het belang van deze voordelen is intergemeentelijke samenwerking voor veel materies nuttig.

Wij beseffen maar al te goed dat er altijd spanning zal bestaan tussen de gemeenteraad als mandaterende organisatie en de intercommunale als hulpstructuur. Dat is een logisch gevolg van de gescheiden organisatieontwikkeling. De CBO pleit voor

een realistisch herstel van een beter evenwicht, maar erkent dat ook een beter evenwicht voor spanningen zal blijven zorgen. Deze spanningen zijn evenwel niet van dien aard dat het instrument weggegooid moet worden. Het komt er vooral op aan de terugkoppeling naar de gemeenten te verbeteren.

Het is vanzelfsprekend dat de intercommunale besturen een eigen beleid voeren met de hun door de gemeenten toegekende taken en middelen. Dat is geen probleem want uiteindelijk worden ze daarvoor opgericht. Beleid voeren in een functioneel bestuur betekent echter dat de intercommunale besturen, binnen de klijtlijnen die door de gemeenten worden getrokken, keuzes maken op het vlak van prioriteiten van acties, concrete uitvoeringen, financiering, kostprijs, enzovoort.

Het is even vanzelfsprekend dat de intercommunale initiatieven effecten hebben die niet beperkt blijven tot één gemeente maar het hele samenwerkingsgebied of delen ervan tot voorwerp hebben. Het kan niet anders dan dat de intercommunales bij de uitwerking van de opdrachten rekening moeten houden met demografische, economische en sociale evoluties, met geografische en andere kenmerken van het beleid waarvoor zij werken.

De ene intercommunale is de andere niet. De dynamiek die zich binnen de intercommunales ontwikkelt verschilt sterk. Dat hangt van veel factoren af en onder andere zeker van de geest van samenwerking tussen de gemeenten. Begrijpen de gemeenten elkaar en zijn de onderlinge relaties goed, dan kan er in intercommunaal verband meer dan in situaties of gebieden waar dat begrip en de kwaliteit van de onderlinge relaties slechter is.

De CBO adviseert de doelstellingen, zoals ook in de wet van 1986 is bepaald, goed te omschrijven en duidelijk te koppelen aan de bevoegdheden van gemeentelijk belang. Dat betekent dat algemene opdrachten niet kunnen. De gemeenten moeten scherp en duidelijk toetsbaar bepalen welke opdrachten zij aan de intercommunales kunnen toevertrouwen. Dat kunnen meerdere opdrachten zijn mits deze functioneel met elkaar verband houden en elk afzonderlijk goed omschreven zijn.

Het is steeds aan de individuele gemeenten om te bepalen voor welke specifieke taken of voor welke aspecten van de taken zij tot de intercommunale toetreden en lid willen blijven. Het is dan ook logisch dat niet alle gemeenten voor dezelfde taken bij de intercommunale aangesloten zijn.

De bevoegdheidsoverdracht is best volledig. Als een gemeente een taak toevertrouwt aan een intercommunale, ontwikkelt ze op dat vlak zelf geen initiatieven meer. De werking van de intercommunale wordt zo doelmatiger en de gemeenten moeten de toevertrouwde taken beter omschrijven. Dat is een beschermende bepaling die belangrijk is vanuit het controle-oogpunt.

Met betrekking tot de samenstelling adviseert de CBO dat de intercommunale structuren alleen samengesteld kunnen zijn op basis van gemeenten, omdat op die manier de hulpstructuur en de verantwoordelijkheid beter geprofileerd wordt. Provinciebesturen en de Vlaamse overheid kunnen niet langer deelnemen aan de intercommunales. Natuurlijk moet vooral de afbouw van de provinciale participatie over een ruime periode gespreid worden, anders raken de gemeentebesturen in financiële moeilijkheden.

Dat standpunt betekent niet dat de CBO uitsluit dat provincies en gemeenten samenwerken. Dat kan decretaal bepaald worden, maar dan moet het wel gaan over aangelegenheden die tot de gemengde belangen behoren. De decreetgever moet expliciet bepalen dat de betreffende bevoegdheden tot de provincie behoren en dat participatie van de provinciebesturen in een vennootschapsstructuur met de gemeenten kan.

De bestuursverantwoordelijkheid voor de intercommunale dient beperkt te worden tot gemeentelijke mandatarissen. Voor de samenwerking met de private sector moeten eventueel geëigende formules uitgewerkt worden.

Volksvertegenwoordigers kunnen evenmin verantwoordelijkheid dragen in een intercommunale. Dat is een logisch gevolg van het verbod tot cumulatie en moet belangenvermenging voorkomen. Die beperking geldt ook voor de vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen. Zij kunnen wel lid zijn van adviserende structuren.

Met betrekking tot de structuur en werking van intercommunales adviseert de CBO dat alleen gemeenteraadsleden zonder uitvoerend mandaat zitting kunnen nemen in de algemene vergadering. Politici met een uitvoerend mandaat horen thuis in de raad van bestuur. De koppeling tussen uitvoerende verantwoordelijkheid op gemeentelijk vlak en de intercommunale als hulpstructuur moet direct zijn om de samenhang met het gemeentelijk beleid zo maximaal mogelijk te verzekeren.

Uitvoerende politici zouden hun mandaten in de raad van bestuur moeten kunnen delegeren aan gemeentelijke ambtenaren of deskundige gemeenteraadsleden. Vooral in grote steden en gemeenten is dat noodzakelijk om de beperking van bestuursmandaten tot de individuele schepenen haalbaar te houden. Het aantal mandaten dat in een intercommunale en namens een intercommunale mag worden vervuld door dezelfde mandatarissen, moet beperkt blijven tot twee, om een te verregaande machtsconcentratie tegen te gaan.

De algemene vergadering moet als beslissingsstructuur worden versterkt in verhouding met de raad van bestuur. In het ontwerp van decreet moeten een aantal basisbepalingen staan over de respectieve bevoegdheden en controle door de algemene vergadering die in de statuten van elke intercommunale moet worden opgenomen.

De raad van bestuur moet meer gewicht krijgen in verhouding tot het directiecomité door het aantal directieleden te beperken tot maximum één derde van de raad van bestuur. De taken van het directiecomité moeten in de statuten opgenomen worden.

Presentiegelden worden uitbetaald aan gemeenteraadsleden die lid zijn van de algemene vergadering en alleen onkostenvergoedingen zijn mogelijk voor de uitvoerende mandatarissen in de raad van bestuur.

In het decreet en de statuten dienen beperkingen te worden opgenomen en geconcretiseerd over de controle van de gemeenteraadsleden, de verantwoordingsplicht van de gemandateerden, de betrokkenheid en informatie van gemeenteraden en de wijze waarop de openbaarheid wordt geregeld.

Inzake oprichting, duur en verlenging van de intercommunale adviseert de CBO dat de uittredingsvoorwaarden voor de gemeenten beter versoepeld kunnen worden. Er moet een evenwicht worden bewaard tussen de gemeentebelangen en het effectiviteitsbelang van de intercommunale. De CBO wil de levensduur van de intercommunales ook verkorten omdat de gemeenten zo grotere keuzevrijheid krijgen. De decreetgever zou ook moeten zorgen voor een versoepelde uittredingsregeling tijdens de aansluitingsperiode.

Door de duurtijd tot 15 jaar te beperken kunnen gemeentelijke beslissingen op regelmatige tijdstippen geëvalueerd en bijgestuurd worden. Tussen het principebesluit en de feitelijke oprichtingsbeslissing moet één jaar liggen waarin een verplicht op te richten studiesyndicaat alle alternatieven onder-

zoekt. De toetredingsbeslissing van een gemeente moet ook gekoppeld worden aan een periode van één jaar om alle alternatieven door te lichten.

Ook een verlenging moet gekoppeld worden aan een evaluatieperiode van één jaar om een audit op te maken over de kosten en baten van die verlenging, zowel op financieel en democratisch vlak als op het vlak van doelmatigheid.

Inzake participaties stelt de CBO voor dat een intercommunale nooit zelfstandig kan beslissen samen te werken met of te participeren in een private vennootschap. Dergelijke cruciale beslissingen moeten goedgekeurd worden door een gekwalificeerde meerderheid van de participerende gemeenteraadsleden. Samenwerking met privaatrechtelijke vennootschappen in geëigende vormen kan indien de samenwerking het doel van de intercommunale dient.

De deelname van de private sector in het bestuur van intercommunales zorgt volgens de CBO voor een aantal problemen. De intercommunale structuur is op dit ogenblik de voornaamste publiekrechtelijke structuur die de gemeenten op eigen initiatief kunnen gebruiken om samen te werken tussen de publieke en de private sector. Een nauwere samenwerking tussen de publieke en de private sector moet kunnen, maar de gemeenten kunnen de private sector momenteel niet snel en adequaat bij hun projecten betrekken. Daartoe moet een publiekrechtelijk instrument ontwikkeld worden. Dat doet evenwel de vraag rijzen of de private sector nog rechtstreeks in de intercommunale structuur moet participeren.

Ik ben zo uitvoerig ingegaan op het CBO-advies omdat men de verschillende denkbeelden daaruit haast letterlijk in het ontwerp van decreet weervindt. Op het moment dat de CBO haar advies formuleerde, boog zich ook een interne werkgroep binnen de administratie over de regeling van de intergemeentelijke samenwerking, zij het veeleer met het oog op een aanpassing van de wet van 1986. Dat werd stopgezet en men herbegon aan een geheel nieuw ontwerp dat de CBO-denkbepelden incorporeerde. Inmiddels werd een pact gesloten tussen de Vlaamse regering en de lokale besturen, waarin ook nieuwe structuren voor de intergemeentelijke samenwerking werden geëist. Met het oog op de verwezenlijking van die doelstellingen werd een projectgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van de administratie Binnenlandse aangelegenheden, de administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn en de VVSG. Die vergaderde meermaals in 1999, waarna een tekstvoorstel werd

uitgewerkt. Dat werd aan de actoren uit het werkveld voorgelegd tijdens hoorzittingen in het voorjaar van 2000. Op 31 mei had een laatste vergadering plaats met vertegenwoordigers van de VVP, die betreurden dat zij niet eerder bij het overleg waren betrokken.

De basisprincipes werden als volgt bijgestuurd. In de plaats van de bestaande maximumduur van 30 jaar, opteerde de werkgroep voor een duur van 18 jaar, zijnde de termijn van drie (gemeentelijke) legislaturen. Voor kleinschalige samenwerkingsverbanden (projectverenigingen) kan die maximumduur zelfs op 6 jaar gebracht worden. De verkorting van de duurtijd wordt gecompenseerd door een principieel verbod tot uittreding : wie een overeenkomst aangaat, moet ze ook volledig uitvoeren. Beëindiging van de overeenkomst gebeurt in principe op het einde van de termijn. Niemand is verplicht aan een verlenging deel te nemen. Voor het einde kan de ontbinding alleen bij eenparige beslissing. Na de zesjaarlijkse evaluatie kan tot ontbinding worden overgegaan. Alle beslissingen en statutenwijzigingen moeten aan de gemeenteraad worden voorgelegd. De terugkoppeling van het beleid geschiedt langs verslaggeving in de gemeenteraden. Een gemengd stelsel blijft mogelijk, zij het onderworpen aan de wet op de overheidsopdrachten. Een aantal principes van de nieuwe politieke cultuur werden eveneens weerhouden : sperperiode bij verkiezingen, cumulatiebeperking en onverenigbaarheden. Er zijn samenwerkingsverbanden mogelijk met en zonder rechtspersoonlijkheid. In het eerste geval onderscheidde de werkgroep projectverenigingen, dienstverlenende en opdrachthoudende intercommunales.

Na de ambtelijke werkgroep kwam het politieke niveau aan de beurt. Een interkabinettenwerkgroep boog zich over de tekst. Dat overleg resulteerde in een tekst die op de volgende punten verschilde van het voorstel van de ambtelijke werkgroep. Terwijl de pactwerkgroep ruimte liet voor privaatrechtelijke deelneming, wordt die door de interkabinettenwerkgroep uitgesloten. De eerstgenoemde vereist unanimitéit bij ontbinding, terwijl voor de laatste een tweederde meerderheid volstaat. De eerste houdt de mogelijkheid van vijf commissarissen open, terwijl de tweede de colleges van commissarissen afschaft. In de raad van bestuur mogen volgens de eerste alleen verkozen raadsleden en burgemeesters zetelen, volgens de laatste ook niet-raadsleden. Voor de pactwerkgroep zijn verenigingen van intercommunales in drie gevallen mogelijk, voor de interkabinettenwerkgroep in geen enkel geval. Voor de eerstgenoemde kunnen dienstverlenende verenigingen

doelstellingen met en zonder bevoegdheidsopdracht combineren, voor de laatstgenoemde kan dat niet.

Wat de verwachte (financiële) weerslag van het ontwerp betreft, herinner ik aan de instelling van een overgangperiode. Die eindigt op 31 december 2002. Juridisch is er geen probleem. De financiële aspecten vindt men in de tabellen bij de tekst van mijn inleiding. Ik waarschuw evenwel voor de mogelijke verwarring met de effecten van het energie-decreet. Ook zonder dit ontwerp mogen de gemeenten serieuze meeruitgaven verwachten ingevolge dat laatste decreet. Eind 1998 bedroeg in de gemengde intercommunales de boekwaarde van de distributie-installaties 73,4 miljard frank voor elektriciteit en 47,5 miljard frank voor gas. De overname is in eerste instantie beperkt tot 75 procent, over vijf jaar te realiseren. Wat de financiering betreft, doet de recente ontwikkeling in verband met de verkoop van Telenet verhopen dat het resultaat enigszins gunstiger zal zijn dan aanvankelijk verwacht werd. Het aandeel van de Vlaamse provincies bedraagt 4,1 miljard frank – dat is de nominale waarde van de aandelen. Als men echter ook de participaties in het eigen vermogen in rekening brengt komt men uit op 17,1 miljard frank. In vier intercommunales voor afvalverwijdering is er een private kapitaalaanbreng, in het bijzonder in Ivago (503 miljoen frank). In de sector waterdistributie is er sprake van privaat kapitaal ter waarde van 175 miljoen frank in het geval van IMWV en 154 miljoen frank in het geval van IWVB.

**De heer Dany Vandebossche :** Op mijn vraag om uitleg in de commissie over de rondzendbrief met betrekking tot het aangekondigde ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking antwoordde de minister dat die louter informeerde over de verwachte evolutie van de intercommunales. Enkele intercommunales schreven mij echter een brief waarin zij het hadden over toezicht op grond van een (nog) niet bestaand decreet. Klopt dat bericht ? Of wordt het toezicht nog steeds uitgeoefend op basis van de wet van 1986 ?

**De heer Evert Van Walle :** Er is geen sprake van een toezicht op basis van het ontwerp van decreet. Wel vroegen enkele intercommunales de minister om advies, en die verwijst dan in zijn antwoord naar wat men van het nieuwe ontwerp mag verwachten.

**De heer Dany Vandebossche :** Is dat geen indirecte wijze van druk of dwang uitoefenen ? Men ont-raadt bepaalde beslissingen met het dreigement



dat zij in de nieuwe regeling toch zullen moeten veranderen.

**Mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche :** De gemeenten maken zich zorgen over de financiële repercussies van het ontwerp van decreet. Kreeg de werkgroep de opdracht om ook die effecten te berekenen ?

**De heer Evert Van Walle :** Neen. Vergeet niet dat in het voorstel van de ambtelijke werkgroep gemengde intercommunales mogelijk bleven.

**De heer Carl Decaluwe :** Is er wel voldoende nagedacht over de gevolgen van deze teksten op het terrein ? Zo heeft men het over een deelneming van de privaatrechtelijke sector met respect voor de wet op de overheidsopdrachten. Beseft men wel welke praktische problemen dat met zich mee zal brengen ? Men moet dat probleem overigens ook in Europees perspectief bekijken. Welk privaatrechtelijk bedrijf zal het appreciëren als de notulen van het directiecomité openbaar worden gemaakt ?

Voor die privaatrechtelijke deelname stelt men een rechtsvorm sui generis voor. Wat is daar de meerwaarde van ? De combinatie van de artikelen 11 en 78 uit het ontwerp van decreet zal met zich meebrengen dat er in de praktijk geen samenwerking zal zijn met de private sector. Wat zijn daarvan de gevolgen ? Of wil men de gemeentelijke taken gewoon beperken tot de echte kerntaken ? Dat men het dan met zoveel woorden zegt.

**De heer Evert Van Walle :** Artikel 78 van het ontwerp van decreet werd ingegeven door de klacht dat privé-inbreng tot nu toe slechts geduld werd in sectoren als energie, teledistributie en afval. Dat was volgens andere sectoren een vorm van discriminatie. Ook andere sectoren wilden privaatrechtelijke participaties. Om wildgroei tegen te gaan werden in artikel 78 strikte criteria opgenomen voor zo een participatie.

**De heer Carl Decaluwe :** Maar een aantal praktische gevolgen heeft men blijkbaar over het hoofd gezien. Zo vraag ik me nogmaals af of het openbaar maken van notulen van directiecomités wel conform de wet op de privacy is. Het toepassen van de wet inzake overheidsopdrachten is immers gebonden aan een aantal modaliteiten.

**De heer Evert Van Walle :** De beslissingen van het directiecomité gaan naar alle vennoten. Dat is toch iets anders dan het te grabbel gooien van de notulen. De notulen van de directiecomités van de in-

tercommunales liggen nu toch ook ter inzage van de vennoten. Daarin kunnen ook elementen zitten die te maken hebben met de privacy, maar die worden dan niet volledig in de notulen opgenomen, precies om te beletten dat ze openbaar worden gemaakt.

**De heer Carl Decaluwe :** Bij de nieuwe regeling zouden de notulen van een privaatrechtelijk bedrijf, Telenet Vlaanderen bijvoorbeeld, bij alle individuele gemeenteraadsleden van de aangesloten gemeenten terecht komen. Telenet zal dat om strategische redenen weigeren. Bij die gemeenteraadsleden kunnen immers mensen zijn die bij een concurrerend bedrijf actief zijn. Is het ontwerp van decreet getoetst aan de wet op de privacy ?

**De heer Evert Van Walle :** Neen.

## 2. Uiteenzetting door de heer Filip De Rynck, voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

**De heer Filip De Rynck :** Ik spreek hier als voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Hoewel de Hoge Raad nog steeds wacht op de beloofde ondersteuning, heeft zij een advies opgesteld over de ontwerp tekst. Dat advies bevat naast veel positieve beoordelingen ook twee kritische bemerkingen en enkele negatieve kwalificaties.

Zoals het CBO-rapport staat ook het advies van de Hoge Raad positief tegenover een aantal innovaties : de verruiming van de mogelijkheden tot intergemeentelijke samenwerking, de betere controle-mogelijkheden door het wegvallen van de intergemeentelijke vzw's, de strakkere band tussen gemeenten en intercommunales, het systeem van de overwogen oprichting en de verlenging, de samenwerkingsmogelijkheden over de landsgrenzen heen, de verbeterde samenwerking met de privé-sector in de overgangsfase (afschaffing vetorecht, invoering wetgeving op overheidsopdrachten), en de afschaffing van de zogenaamde provinciale intercommunales.

De Raad staat kritisch tegenover het feit dat het onderwerp van het decreet nogal beperkt werd opgevat, waardoor bijvoorbeeld de verenigingen van OCMW's niet opgenomen werden in het ontwerp van decreet. Daardoor zal vanuit het standpunt van de gemeenteraadsleden verwarring blijven bestaan als gevolg van de versnippering van regels en procedures.

Ook vindt de Raad dat er iets schort aan het beoogde evenwicht tussen de vrije keuze van de gemeenten en het versterkte toezicht vanuit de Vlaamse overheid. Ik geef hierbij lezing van het advies van de Raad over dat specifiek punt : “De Hoge Raad stelt vast dat de Vlaamse regering een uitgebreid stelsel van toezicht uitwerkt. Terzelfder tijd steunt het ontwerp op een uitgebreid stelsel van versterkte controle vanuit de gemeentebesturen zelf. Naar het gevoelen van de Hoge Raad is er een tegenspraak in de filosofie die uiteindelijk tot het voorliggende ontwerp heeft geleid. Ofwel vertrouwt men erop dat de beide voorgestelde mechanismen, zowel vanuit de gemeenten als vanuit de Vlaamse overheid, werken ; ofwel vindt men dat het decreet zelf zoveel mogelijk moet bepalen wat kan en wat niet kan. Nu lijkt het alsof het decreet terzelfder tijd op alle fronten tot verstrakking wil overgaan. Het uitgangspunt van de Raad is dat de decreetgever een kader moet aanreiken, er op moet toezien dat de basisprincipes gerespecteerd worden, dat de controle vanuit de gemeenten wordt versterkt, en dat binnen deze 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 gemeenten dan vinden dat scheiding van taken en intercommunales wenselijk is. In andere gevallen kunnen ze het verantwoord vinden dat één intercommunale terzelfder tijd dienstverlenend en opdrachthoudend is. De Hoge Raad vindt dus niet dat het decreet zelf moet bepalen dat dienstverlening en opdrachthouderschap niet mogen gecombineerd worden.”.

Ronduit negatief staat de Raad tegenover het ontbreken van de verplichting om een begroting op te stellen. Dat punt is echter in het ontwerp van decreet aangepast. De Raad stond ook negatief tegenover de dominante rol van de raad van bestuur inzake het personeelsbeleid. Ook hieraan werd in het ontwerp tegemoet gekomen. De Raad had tevens ernstige bedenkingen bij het ontbreken van financiële afwegingen, met inbegrip van de BTW-problematiek. Ten slotte staat de Raad negatief tegenover de onduidelijkheid die ontstaat doordat een aantal andere samenwerkingskaders niet meer zullen kunnen.

Ik wil er – als neutraal waarnemer – op wijzen dat op een bepaald moment een politieke versnelling in de hele discussie is gekomen. Op interkabinetniveau is er inderdaad snel een akkoord bereikt over de fundamentele principes van het ontwerp, bijvoorbeeld wat het verdwijnen van de privé-inbreng uit de intercommunales betreft. Op het ogenblik van dat politieke akkoord waren er geen

financiële scenario's voorhanden om de gevolgen daarvan in te schatten. Pas toen er kritiek kwam op het gebrek aan financiële afwegingen is de discussie over de financiële effecten gestart. De cijfers kwamen dus pas op tafel, nadat de besluitvorming al was gebeurd. Het gevolg is nu dat de discussie over de financiële effecten het voorwerp zelf van de discussie is geworden.

Tussen het voorontwerp en het ontwerp van het decreet is de aandacht alleen toegespitst op het uitreden van de private sector. Er is in het ontwerp zelf nog altijd geen raming gemaakt van de financiële gevolgen van het uitreden van de provinciebesturen. De administratie Binnenlandse Aangelegenheden spreekt nu van een vork tussen 4,7 en 17 miljard frank. Ook blijft er onduidelijkheid over de financiële gevolgen van de BTW-problematiek (dienstverlening versus opdrachthouder). Dat is een lastig debat, maar men weet nog altijd niet wat de gevolgen er zullen van zijn.

Wat de participatie van de provinciebesturen betreft, vertrekt de Raad van het belangrijke uitgangspunt dat de wet van 1986 allerlei samenwerkingsmotieven bundelt. Zo kunnen gemeenten en provincies samenwerken voor bepaalde taken, zoals bijvoorbeeld informatica of personeelsverving, als dat schaalvoordelen oplevert. In de praktijk heeft die wetgeving ook geleid tot een aantal samenwerkingsverbanden van gemengd belang, waarbij zowel gemeenten als provincies betrokken waren, soms in sectoren waar provincies ook de bevoegdheid hebben om initiatieven te nemen. In het ontwerp probeert men tot zuiverheid te komen. In principe is dat een correcte uitgangspositie. Er worden nu uitstapregelingen vastgelegd, maar door gebrek aan andere publiekrechtelijke kaders kunnen er geen nieuwe samenwerkingsverbanden tussen meerdere gemeenten en een provinciebestuur totstandkomen. De vrees bestaat nu dat zoiets zal leiden tot een toename van decretale regelingen (die de samenwerking mogelijk zou maken) of van vzw's en dat vermijden was precies een motief om dit ontwerp van decreet op te stellen. De gemeentebesturen hebben bij mijn weten het uitreden van de provinciebesturen niet expliciet gevraagd. Zonder een alternatief van ruimere publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden vreest de Raad dat er sluipende samenwerkingsverbanden en nieuwe privaatrechtelijke verbanden zullen ontstaan.

Uit een artikel in Binnenband, het blad van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden, is nogmaals gebleken dat de mogelijkheden tot samenwerking tussen de gemeenten en de privé-sector zeer beperkt zijn of nog veel vragen oproepen door

onduidelijkheid of de niet-uitvoering van enkele bepalingen in de bestaande wetgeving. De Raad is ervan overtuigd dat het nodig is om die verhouding bij te sturen. In het ontwerp van decreet is daar gedeeltelijk rekening mee gehouden. In het ontwerp van decreet worden nu nog drie samenwerkingsvormen vastgelegd : concessie, overheidsopdracht en participatie in privaatrechtelijke bedrijven. De Raad heeft bedenkingen bij die laatste mogelijkheid. De participatie in een privaatrechtelijk bedrijf kan nauwelijks als een volwaardig sturingsinstrument in handen van de gemeente beschouwd worden. Hij heeft erop gewezen dat de gevolgen van het concessiesysteem een reden is geweest om over te gaan tot intercommunales. In het ontwerp wordt dat systeem opnieuw ingebouwd. Dat roept vragen op.

Politiek gezien domineert de discussie over de energiesector. Dat is inderdaad een belangrijk dossier, maar de Raad stipt aan dat ook voor andere – nieuwe – domeinen de wenselijkheid tot samenwerking tussen de gemeenten en de privé-sector kan ontstaan of groeiende is. Bij gebrek aan andere publiekrechtelijke kaders bestaat het risico dat er een nieuwe aparte regeling ontstaat of dat er in privaatrechtelijke structuren geparticipeerd wordt, waardoor er vragen rijzen over de controle van de gemeenten op een dergelijk systeem.

Samenvattend kan ik stellen dat het bestaande intercommunale kader allerlei samenwerkingsverbanden mogelijk maakt. Positief is dat het ontwerp van decreet de samenwerkingsmogelijkheden tussen gemeenten laat variëren, ze sterker inperkt en controleert. Maar de principiële uitsluiting van de provincies en de private sector zonder vervangende kaders (bijvoorbeeld PPS of publiekrechtelijke interbestuurlijke samenwerkingsvormen) leidt tot een toename van aparte regelingen of van privaatrechtelijke structuren, wat men met dit ontwerp precies wou vermijden.

**De heer Jacques Laverge :** U pleit voor een blijvende participatie van de provinciale besturen in de intercommunales. Vooraleer we een positieve reactie kunnen geven op een dergelijk voorstel, moet eerst het debat over de kerntaken van de provincies gevoerd worden. Het is gevaarlijk om een ontwerp van decreet over de intercommunales te stemmen zonder dat men een visie over de functies van de provincies heeft. Wat is uw mening daarover ?

**De heer Carl Decaluwe :** Wat is uw visie over de verhouding tussen de intercommunales en de provincies met gebiedsgerichte werking, over de

streekplatforms en over het feit dat bepaalde socio-economische partners volgens het ontwerp van decreet uit de intercommunale structuren moeten treden en andere niet ? Hoe ziet u de gebiedsgerichte samenwerking op een structurele manier evolueren ?

**Mevrouw Maria Vandenbussche-Tyberghien :** De kerntaken moeten ook voor de andere bestuursniveaus besproken worden. Ik ben vooral bekommerd over de samenwerking in bijvoorbeeld de gebiedsgerichte werking. Minister Van Mechelen stelt in zijn nota ‘Streek eigen Management’ de streekwerking en de samenwerking met de provincies als voorbeeld, terwijl dat bemoeilijkt of onmogelijk wordt gemaakt door dit ontwerp. Dat schept vooral problemen voor de financiering. Kleine gemeenten krijgen door samenwerking de mogelijkheid om bepaalde streekproblemen op te lossen.

**De heer Filip De Rynck :** Het is niet eenvoudig om de kerntaken te bepalen. De discussie daarover zal niet zo snel afgelopen zijn. Voorts heeft de Raad gezegd dat als men het principe zuiver wil houden, met name dat intercommunales alleen dienen voor doelstellingen van gemeentelijk belang, dat participatie van de provincies dan niet zo belangrijk is. Het grote probleem is dat men daarin niet slaagt. Voor de nieuwe Stadsschouwburg in Brugge bijvoorbeeld willen de provincie en de stad samenwerken. Ook vanuit de kerntakendiscussie valt daar wat voor te zeggen. De vraag rijst echter welk publiekrechtelijk kader men kan aanbieden om dat vanuit het standpunt van gemeente- en provincieraadsleden op een gestructureerde manier te doen.

Binnen de intercommunale kaders hebben zich heel wat samenwerkingsbehoeftes ontwikkeld, waardoor het niet meer zo gemakkelijk is om de samenwerking te beperken tot zuiver gemeentelijke aangelegenheden. Men zou de situatie moeten behouden zoals ze is tot er een aantal punten duidelijk zijn uitgeklaard. Anders worden nieuwe samenwerkingsbehoeftes niet volledig gedekt. De provincies en de gemeenten zouden bijvoorbeeld moeten kunnen bepalen hoe zij de gebiedsgerichte werking vorm willen geven en welke formule daarvoor het meest geschikt lijkt. De Vlaamse overheid zou zich daarmee niet moeten inlaten.

**De heer Jan Laurys :** In het Vlaams regeerakkoord is voorzien dat telkens de regering beslissingen neemt met financiële gevolgen voor de gemeenten, er een financieel effectenrapport moet worden opgemaakt. Beschouwt u het advies van de Hoge Raad als een dergelijk gemeentelijk effectenrapport of een aanzet daartoe ?

**De heer Filip De Rynck :** Neen.

**De heer Jacques Laverge :** Ik heb de indruk dat bij de opmaak van het ontwerp van decreet onvoldoende onderscheid is gemaakt tussen nutsintercommunales en de streekontwikkelingsintercommunales. Volgens mij gaat het toch om twee verschillende modellen.

**De heer Filip De Rynck :** Er is inderdaad kritiek gekomen op het advies van de Raad op dat punt. Wij stellen voor dat de sociale partners geen bestuursverantwoordelijkheid zouden dragen in de streekontwikkelingsintercommunales. Dat model is in de jaren 60 gegroeid met als doel de ontwikkelingsplanning. Intussen zijn er echter de streekplatformen die uitdrukkelijk de streekplanning tot doel hebben. In dat perspectief is het logisch de inbreng van de sociale partners via de streekplatformen te laten verlopen, en niet meer langs de intercommunales die strikt taken van gemeentelijk belang moeten behartigen.

**De heer Jacques Laverge :** Dan pleit u er dus voor om het streekontwikkelingselement in een andere structuur onder te brengen. U kent vast de streekplatformen. Zij nemen heel wat initiatieven doch beschikken over weinig middelen. Er bestaat alleszins een relatie tussen streekontwikkeling door de intercommunales en door de streekplatforms. Ziet u een andere structuur voor de sociale partners ?

**De heer Filip De Rynck :** Het streekplatform is erkend door minister Van Mechelen als overlegplatform tussen de Vlaamse overheid en de streek. Er wordt een strategische planning gemaakt, dus het is meer dan een vrijblijvend overleg. Een aantal zaken op het veld is intussen veranderd. Er is een discussie aan de gang bij de intercommunales over hun eigen profilering. Een aantal intercommunales ondersteunen dat streekplatform ; een aantal intercommunales voor streekontwikkeling willen terug naar hun basistaak, namelijk dienstverlening voor de gemeenten. Dat zit dicht bij de filosofie van dit decreet. Is het dan nog wenselijk een aantal sociale partners medebestuursverantwoordelijkheid te geven voor het beheer van bijvoorbeeld een industriezone ?

**De heer Jan Laurys :** Zou het nuttig zijn, in afwachting van een definitieve regeling, een uittredingstermijn in te voeren voor de streekplatforms ?

**De heer Filip De Rynck :** Dat lijkt mij een suggestie die kan aansluiten bij het advies van de Raad.

**De heer Mark Van Der Poorten :** U vond het positief dat hier een aantal elementen in zitten die de band tussen gemeenten en intercommunales versterkt. Een van de doelstellingen van dit decreet was het democratisch deficit weg te werken. Wordt hieraan volgens de Hoge Raad tegemoet gekomen ?

**De heer Filip De Rynck :** Op dat vlak moet ik het ontwerp gelijk geven. Men kan uiteraard nog allerlei nieuwe democratiserende elementen inbrengen maar de hamvraag is toch deze : willen de gemeentebesturen zelf meer controle over de intercommunales ? Het is geen zuiver technische kwestie. Niet alle burgemeesters en schepenen willen dat gemeenteraadsleden zich actief mengen in wat er omgaat in de intercommunales. Dat moet gekoppeld worden aan de gemeenteraad. Het is aan de gemeenteraad zelf om daar met of zonder kwaliteit mee om te gaan. De opstapeling van instrumenten biedt geen garantie, doch verdient alle kansen. Er worden hier alleszins nieuwe hefboomen gecreëerd voor die gemeenteraden die het wel willen aangrijpen om het democratisch deficit weg te werken.

**De heer Jacques Laverge :** Als de nieuwe visie inzake de intercommunales wordt gevolgd, worden de intercommunales voor een groot stuk instrumenten van technische ondersteuning. De meeste vragen die in de gemeenten worden gesteld over de intercommunales hebben te maken met de problematiek van de streekontwikkeling. In de praktijk is de controle over het studiewerk van de intercommunales niet zo sterk dragend.

**De heer Filip De Rynck :** Positief is toch dat de variatie sterk gaat toenemen, er komen meer samenwerkingsmogelijkheden. Wat tot nu toe in vzwverband gebeurt, zou dan moeten verlopen via de aangeboden publiekrechtelijke kaders. Men kan momenteel niet zeggen dat wat allerlei vzw's doen puur technische aangelegenheden zijn. Als men een intercommunale opricht moet men ook kunnen aanvaarden dat die enigszins een eigen dynamiek ontwikkelt. De democratische controle op die dynamiek is wel een fundamenteel gegeven. Als de democratische controlemogelijkheden van de gemeenteraden worden uitgebreid, is dat een logische keuze die vanuit de Raad ook wordt gesteund.

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

**De heer Mark Suykens :** Het is een hele prestatie van de huidige Vlaamse regering dat er nu een ont-

werp van decreet inzake de intercommunales is. Het werd immers al voor de derde keer in een regeringsverklaring opgenomen. Er zitten een aantal goede elementen in het ontwerpdecreet, zoals bijvoorbeeld de verschillende samenwerkingsmodellen voor gemeenten en de grotere greep van de gemeenten op de intercommunales. Het is dus zeker niet zo dat de gemeenten ten gronde tegen het ontwerp van decreet zijn.

We hebben wel een aantal kritische bedenkingen. Onze opdracht houdt de belangenverdediging in van de gemeenten en dus niet van de intercommunales. Drie elementen zijn volgens ons onvoldragen en onduidelijk. Ten eerste zijn er de financiële gevolgen van het ontwerpdecreet. Men moet weliswaar een onderscheid maken tussen het besluit van de Vlaamse regering inzake de elektriciteitsmaatregelen en het voorliggende decreet. Het laatste decreet is niet alleen verantwoordelijk voor de financiële gevolgen. We moeten vanuit de gemeentelijke sector het geheel van het Vlaams beleid en zijn financiële gevolgen inschatten. Dan komen we tot de slotsom dat het financieel niet haalbaar is. Het uittreden van de private sector uit de intercommunales bijvoorbeeld zal zware gevolgen hebben voor de gemeenten, zeker als men dat gegeven samen legt met andere maatregelen van de Vlaamse regering die eveneens geld kosten aan de gemeenten.

De Vlaamse regering stelde in haar regeringsverklaring dat een minister die een beleidsplan voorlegt waarin de gemeente een partner is, daar een Gemeentelijk Effectenrapport (GER) moet aan toevoegen. In dat GER wordt vermeld welke de personele en financiële implicaties zijn voor de lokale besturen en op welke manier overlegd werd met de lokale besturen over de opportuniteit en haalbaarheid ervan. Deze procedure is in dit dossier niet gevolgd : er is nog steeds geen duidelijke financiële analyse. De voorzitter van de Hoge Raad heeft dat zopas nog aangegeven.

De combinatie van het ontwerpdecreet op de intergemeentelijke samenwerking, waarbij de privésector op termijn uit de intercommunales moet, met het ontwerpbesluit van de Vlaamse regering ter uitvoering van het elektriciteitsdecreet van 17 juli 2000, dat ertoe leidt dat het aandeel van de gemeenten in de elektriciteitsintercommunales wordt opgetrokken tot 75 %, heeft een wel erg zware impact op de gemeentefinanciën. Volgens onze schattingen is dat een onhaalbare kaart. Tegen 2006 moeten de gemeenten 38 miljard frank ophoesten ; in de overgangstermijn tot 2018, voor de elektriciteits- en energiesector, 65 miljard frank. Het gaat

hier dus om forse bedragen, waarbij het nuttig is om te weten dat het totale budget van de Vlaamse gemeentebesturen ongeveer 300 miljard frank omvat.

De Vlaamse overheid hanteert blijkbaar een macro-analyse bij de inschatting van de financiële haalbaarheid. Men gaat er blijkbaar vanuit dat een en ander kan gefinancierd worden door de verkoop van Telenet en de aandelen van Electrabel. Moet de Vlaamse overheid echter de gemeenten zeggen wat ze met die opbrengsten moet doen ? De gemeenten zouden als een goede huisvader ook kunnen beslissen die aandelen te houden en ze als een goede inkomstenbron op termijn beschouwen. In de macro-analyse wordt ook niet duidelijk wat de spreiding over de verschillende gemeenten precies betekent. Als men die spreiding vanuit Limburg bekijkt krijgt men een heel ander verhaal dan wanneer men dat vanuit West-Vlaanderen doet. Een gemeentelijk effectenrapport moet de financiële inschatting niet louter bekijken op schaal Vlaanderen. Het moet de gevolgen ook concreet kunnen inschatten per gemeente of groep van gemeenten. Men moet in zo'n rapport ook nagaan of een participatie van honderden miljoenen door een gemeente om de beoogde 75 of 100 % participatie te behalen, wel haalbaar is gelet op de fiscale draagkracht van gemeente x of y. Dat is alleszins niet gebeurd. De grote vrees van de gemeenten is dus dat men enkel een macro-economische analyse maakt en geen analyse per gemeente. Daardoor blijven de effecten op het terrein zelf onduidelijk.

Is de Vlaamse overheid overigens niet al te optimistisch over de opbrengst van Telenet en de verkoop van aandelen van Electrabel en Distrigas ? Sectoren die publieke dienstverplichtingen – bijvoorbeeld de gratis levering van 100 Kwh – opgelegd krijgen, zien hun verkoopwaarde trouwens verminderen.

Een tweede beleidslijn in het nieuwe ontwerp van decreet is het uittreden van de provincies uit de intercommunales. In de memorie van toelichting wordt over het effect daarvan helemaal niet gerept. De VVSG heeft een voorzichtige berekening gemaakt van de netto-waarde van de provinciale participaties in de belangrijkste groepen intercommunales. Voor streekontwikkeling, afvalinzameling en -verwerking gaat het om ten minste 3,2 miljard frank ; voor gas, elektriciteit en kabel distributie om ten minste 6 miljard frank en voor water distributie om ten minste 2,5 miljard frank. Om de provincies uit te kopen moeten de gemeenten dus, tegen 2006, ongeveer 12 miljard frank op tafel leggen. De cijfers van de administratie gaan zelfs tot 17 miljard

frank. Men kan dus niet stellen dat de cijfers van de VVSG overdreven zijn.

De VVSG staat voor 98 procent achter het advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, waaraan de vereniging overigens actief heeft meegewerkt. We maken echter voorbehoud voor wat betreft het onderscheid tussen de dienstverlenende verenigingen, die meerdere doelstellingen zouden mogen hebben en waar de gemeenten kunnen kiezen om die diensten exclusief af te nemen bij de vereniging of de dienst zelf te doen in eigen beheer, en de opdrachthoudende verenigingen, die slechts werkzaam zijn op het vlak van een bepaalde doelstelling en waar er altijd sprake is van beheersoverdracht. Dat principiële onderscheid levert voor de lokale besturen geen meerwaarde op. Bovendien rijzen er problemen bij de concrete toepassing. De exclusieve dienstverlening bij dienstverlenende verenigingen zou volgens de Memorie van Toelichting niet meer onderhevig zijn aan de BTW-tarieven. Wij denken dat dit niet correct is. De aanschrijving die de BTW-administratie de voorbije tien jaar heeft gehanteerd om de BTW-vrijstelling te krijgen voor de huidige intercommunales is immers gebaseerd op een duidelijke beheersoverdracht, wat niet gebeurt in de dienstverlenende intercommunales. De eventuele extra BTW-kosten voor de gemeenten moeten nog worden berekend. Ook dat financiële effect is niet in het GER opgenomen.

Volgens de Memorie van Toelichting kunnen opdrachthoudende verenigingen partner blijven in een dienstverlenende vereniging die zo voor onder meer juridische en technische ondersteuning blijft zorgen. Waarom moeten de structuren dan gesplitst worden? Moet de ene vereniging dan factureren aan de andere, met of zonder BTW? Dat is geen transparantie meer. De concrete formulering in verband met de bevoegdheidsoverdracht is bovendien zeer onduidelijk. Is het voor de BTW-administratie wel duidelijk dat beheersoverdracht gelijk staat met de vroegere bevoegdheidsafstand?

De VVSG staat achter de doelstelling van het ontwerp van decreet om een grotere transparantie in de intercommunales te bekomen. Die doelstelling kan echter ook gerealiseerd worden door binnen de bestaande intercommunale vorm te werken met rekeningsectoren: voor elke doelstelling houdt de vereniging dan een transparante boekhouding bij, zonder dat de middelen zomaar van de ene sector naar de andere vloeien. Nu worden er enkel meer intercommunales gecreëerd, dus meer mandaten, hetgeen leidt tot hogere kosten voor de gemeenten. Bovendien is onduidelijk of de gemeenten al

dan niet gebonden zijn door eerder aangegane engagementen. Het ontwerp van decreet bepaalt overigens nergens welke uittredingsvoorwaarden in dat laatste geval van toepassing zouden zijn.

Wij vragen ons ook af hoe men concreet te werk moet gaan bij het opsplitsen van intercommunales met meerdere doelstellingen en dat conform het vennootschapsrecht. Er zijn 3 vormen van vennootschapsopsplitsing mogelijk: door overneming, door oprichting of een splitsing door overneming en opsplitsing van een nieuwe vennootschap. Hoe zit het dan met de engagementen die een gemeente voor een bepaalde termijn heeft aangegaan in een bestaande intercommunale? Blijven die doorlopen in de nieuw opgerichte of opgesplitste intercommunale? Men moet een beetje ernstig blijven. Als men dergelijke dingen vraagt moeten daarvoor toch scenario's worden onderzocht. In die zin zijn concrete uittredingsmodaliteiten en effecten op het patrimonium van bestaande intercommunales niet in rekening gebracht. Ik stel trouwens vast dat men recent in West-Vlaanderen inspanningen heeft geleverd om 3 intercommunales voor huisvesting, ruimtelijke planning en streekontwikkeling samen te brengen in de intercommunale WVI om aldus schaalvoordelen te bekomen. Nu gaat men vanuit de Vlaamse overheid zeggen dat ze weer moeten opsplitsen. Ik denk dat dit niet correct is vanuit het oogpunt van de continuïteit van het besturen.

Ik wil er geen twijfel over laten bestaan dat de VVSG inzake transparantie geen voorstander is van het huidig bestaande systeem. De doelstelling van transparantie kan op een andere manier echter ook bereikt worden dan door de bestaande intercommunales op te splitsen. Het ontwerp van decreet bevat overigens zelf enorm veel instrumenten om te vermijden dat een intercommunale een eigen bestuursniveau wordt. Er zijn 2 algemene vergaderingen per jaar, die telkens op alle betrokken gemeenteraden zullen besproken worden; er komt een zesjaarlijkse evaluatie; de keuze welke dienst men afneemt ligt bij de gemeente; er is een jaarlijkse rapportage op de gemeenteraad; de bestaansduur wordt beperkt tot 18 jaar; het aantal mandaten wordt beperkt. Deze instrumenten maken een effectieve controle door de gemeente mogelijk. De gemeenten moeten daarvan ook effectief gebruikmaken om te vermijden dat de intercommunales een tussenliggend bestuursniveau zouden worden.

We hebben ten derde principiële bezwaren tegen de keuze om de privé-partners uit de intercommunales te weren. We zijn het er wel mee eens dat privé-partners vandaag in een aantal gevallen een

te grote invloed hebben op de besluitvorming. De VVSG verdedigt dus zeker niet de bestaande praktijk in bepaalde gemengde intercommunales. Vertrekkende van het huidige systeem zou men de participatie van de publieke actor in de gemengde intercommunales moeten uitbreiden.

Dertig tot vijftig jaar geleden werd in veel gemeenten gewerkt met concessies van openbare dienst. Daarop werd heel wat terechte kritiek geuit. Het ging om langdurige contracten waarbij alle knowhow zich bij de particuliere sector situeerde : de gemeenten konden geen eigen knowhow opbouwen. Om de nadelen van deze concessies van openbare dienst op te vangen werden de gemengde intercommunales opgericht.

In het ontwerp van decreet worden er drie mogelijkheden van samenwerking met de particuliere sector geboden. Ten eerste : de concessies van openbare dienst. Deze manier van werken brengt ons terug naar af, want de knowhow zal zich dan terug bij de particuliere sector situeren. De kritiek op die concessies leidde juist tot de oprichting van de gemengde intercommunales. Ten tweede : de mogelijkheid van de overheid om te participeren in de particuliere sector. Voor grote industriële sectoren is dat echter flauwekul en alleszins geen alternatief. Hoe kan de publieke sector nu met 2 of 3 vertegenwoordigers invloed uitoefenen op deze sectoren ? Zal bijvoorbeeld Suez de verslagen van de raad van bestuur ter beschikking stellen aan gemeenteraadsleden ? Ten derde : de wet op de overheidsopdrachten wordt toegepast om de exploitatie uit te besteden aan de particuliere sector. Dat is een zinvolle keuze, maar gezien de twee eerste vormen van samenwerking onwerkbaar zijn, is het onvoldoende.

Men zou het ideologische debat over zuivere of gemengde intercommunales moeten overstijgen. Het komt erop aan om te onderzoeken hoe gemeentebesturen in een intergemeentelijk samenwerkingsverband voldoende variatiemogelijkheden hebben om met de particuliere sector te komen tot PPS. De gemengde intercommunales moeten mogelijk blijven, maar de controle erop vanwege de publieke partner moet worden verhoogd. De uitbesteding aan de particuliere sector in het kader van intercommunales moet onderworpen worden aan de wet op de overheidsopdrachten. Zo wordt een betere controle mogelijk en kan monopolievorming worden tegengegaan.

In het kader van de pactwerkgroep was afgesproken dat wie de start van een intercommunale begeleidt nooit partner kan worden in de definitieve in-

tercommunale : zo wordt vermeden dat een groot bedrijf een publieke sector stuurt om er achteraf zelf in te participeren. Op die manier wordt een structureel PPS-model mogelijk. Door het huidige ontwerp van decreet wordt deze mogelijkheid echter aan de gemeenten onttrokken. Dat is trouwens ook in strijd met het regeerakkoord, dat stelt dat er precies meer PPS moet komen.

Het ontwerp van decreet is cruciaal voor de interne bestuurlijke vernieuwing in Vlaanderen. Met het decreet zal de basis worden gelegd voor intergemeentelijke samenwerking over een periode van 10 tot 15 jaar. Het ontwerp van decreet mag niet op een drafje worden afgewerkt en de te maken keuzes moeten grondig worden overwogen. Als men daartoe niet bereid is, zal er binnen 4 of 5 jaar een nieuw decreet nodig zijn.

**De heer Carl De Caluwé :** Zullen er steeds meer ambtenaren worden opgenomen als bestuurder in de intercommunales als dit ontwerp van decreet ongewijzigd wordt goedgekeurd ?

Ik heb de indruk dat minister Sauwens het Limburgse intercommunalemodel wil transponeren naar heel Vlaanderen. Dat zal zware gevolgen hebben, ook budgettair.

**De heer Mark Suykens :** Als de cumulatie van mandaten wordt beperkt en de intercommunales worden uitgebreid, dan is het inderdaad niet ondenkbeeldig dat het politieke draagvlak in de intercommunales te klein wordt. De politiek moet juist een grotere greep krijgen op de intercommunales. Er moeten voldoende sterke politici in de intercommunales zitting hebben. Het zou wel eens kunnen dat men juist een zwakkere politieke vertegenwoordiging in de intercommunales krijgt als het ontwerp van decreet ongewijzigd wordt gestemd. Wij vinden de doelstellingen wel legitiem, maar men moet de gemeenten dan ook de nodige middelen geven om het uit te voeren.

**De heer Jacques Laverge :** Gaat uw standpunt niet in tegen het streven naar liberalisering van de nutsbedrijven ?

**De heer Mark Suykens :** We moeten meewerken aan de liberalisering in overeenstemming met de Europese richtlijn. Dat wordt door niemand betwist. Men moet wel weten waar men naartoe wil. De opbrengsten uit de nutsintercommunales zijn voor de gemeenten cruciaal. Een blinde liberalisering zal leiden tot een belastingverhoging of tot miljardenbezuinigingen. De kostprijs van de liberalisering voor de gemeenten zal immers gecompens-

seerd moeten worden. Het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering inzake het gratis ter beschikking stellen van 100 Kwh per gezinslid en het gratis vervoer van de groene stroom zorgt voor bijkomende kosten voor de gemeenten. Via het programmadecreet eigent de Vlaamse overheid zich anderzijds het recht toe om belastingen te heffen op het transport langs de gewestwegen. Ik stel vast dat de liberalisering van de elektriciteitssector leidt tot voordelen voor de federale overheid, die belastingen zal mogen heffen op de vennootschappen die instaan voor de productie. Vandaag is dat niet mogelijk. De Vlaamse en federale overheid krijgen dus meer middelen, terwijl de middelen voor de gemeenten zullen verminderen. Het ligt dan ook voor de hand dat de gemeenten verplicht zullen worden om de belastingen te verhogen. Het is een terechte bekommernis van de federale en Vlaamse regering om de belastingdruk niet verder op te voeren. Men mag echter de gemeenten niet verwijten dat zij kiezen voor belastingverhogingen als de oorzaak daarvan ligt bij maatregelen die door de centrale overheid worden getroffen. De enige consequente houding is dan dat die centrale overheden een betere vergoeding moeten geven om de gevolgen van de centrale maatregelen op te vangen.

**De heer Dany Vandebossche :** Volgens u is men al sinds 1988 bezig met een regeling voor de intercommunales, maar het is pas formeel mogelijk sinds de vorige staatsvorming. Dit is reeds het derde regeerakkoord waarin een nieuwe regeling voor de intercommunales in het vooruitzicht wordt gesteld. Heeft de VVSG in de loop van deze 14 jaar een voorstel uitgewerkt voor intergemeentelijke samenwerking ? Het ontwerp van decreet heeft volgens u als resultaat dat minder bekwame mensen in de intercommunales zitting zullen hebben. Zijn er op dit moment garanties dat de gemeenteraadsleden die in intercommunales zitting hebben bekwame mensen zijn ? Stelt u voor om een selectieproef te organiseren ?

**De heer Mark Suykens :** In het kader van het pact van de lokale besturen met de vorige Vlaamse regering eisten wij dat er op korte termijn werk gemaakt zou worden van een aangepast decreet op de intergemeentelijke samenwerking. Wij willen dat dit decreet er komt, mits een en ander aangepast wordt aan het voorliggende ontwerp. De versoepeling van de samenwerkingsmogelijkheden en de grotere greep van de gemeenten op de intercommunales is alleszins een stap voorwaarts. Wij zijn dus blij dat er nu een tekst is maar vinden die onvoldragen omdat men uitgaat van andere doelstellingen dan de oorspronkelijke.

Het is goed dat gemeenteraadsleden sterker kunnen participeren in de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Bekwaamheid is uiteraard een subjectief begrip. Ik had het eerder over het politiek gewicht van een vertegenwoordiger. Heeft een gemeenteraadslid hetzelfde politiek gewicht als een lid van het schepencollege in de organen van een intercommunale ? Het is uiteindelijk belangrijk dat zowel gemeenteraadsleden als schepenen en burgemeesters kunnen participeren en dat die het gemeentelijk belang verdedigen.

**De heer Carl Decaluwe :** Ik heb het gevoel dat de uiteenzettingen van de sprekers meer en meer vragen oproepen. Dat is bijvoorbeeld het geval met de aangehaalde BTW-problematiek. Het is noodzakelijk de repercussies en de financiële gevolgen van dit ontwerp volledig te kunnen inschatten. Ook de praktische implicaties van het ontwerp van decreet, bijvoorbeeld inzake de ontbinding van vennootschappen, moeten goed worden overwogen. Daarom stel ik voor dat we nog een aantal deskundigen horen.

**De voorzitter :** We zullen dit bespreken na de hoorzitting bij de regeling van de werkzaamheden.

#### **4. Uiteenzetting door de heer Jos Geuens, gedeputeerde Antwerpen, en de heer Raymond Van Loock, directeur, namens de Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP)**

**De heer Jos Geuens :** Ik kan kort zijn want heel wat van onze opmerkingen zijn al verwoord door de mensen van de VVSG. De VVP is niet rechtstreeks betrokken en kan zich dus enkel bescheiden opstellen in dit debat. Het zijn immers de gemeentebesturen die de eerste belanghebbenden zijn.

Het is de grote verdienste van deze regering dat zij het debat over de verhouding tussen de overheden gestart is. Wij hebben hier in de VVP over gedebatteerd en zonder dit ontwerp was dat allicht niet gebeurd. Ook in de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur is hierover gedebatteerd en wij appreciëren de openheid waarmee dit gebeurt.

We moeten toch voorzichtig zijn en niet het beeld ophangen dat alles wat er op het bestuurlijke middenveld gebeurt, een probleem is. Weliswaar zijn er in dat middenveld heel wat samenwerkingsmodules opgezet. Momenteel wordt er een intense discussie gevoerd over de structuren en men zou zich bijna schuldig gaan voelen over al die opgerichte modules. Men mag echter niet vergeten dat die



werden opgericht om een aantal decretale bepalingen en doelstellingen in de praktijk om te zetten. U zal het met mij eens zijn dat op het ogenblik dat er een decreet gestemd is, er nog geen sprake is van beleid. Het zijn dan de gemeenten en provincies die in allerlei samenwerkingsverbanden op verschillende beleidsdomeinen zorgen voor de operationalisering van de decreten. Dat maakt in feite onderdeel uit van onze politieke cultuur.

Provincies mogen volgens het ontwerp van decreet niet meer deelnemen aan intercommunales. Provincies zullen dan niet meer beschikken over formules om met andere rechtspersonen samen te werken. De provincies zijn dan als het ware bedoemd om op hun eigen beleidsterrein te blijven. De enige manier om samen te werken was via de intercommunales, bijvoorbeeld op het vlak van gebiedsgerichte werking. Ik verwijs in dit verband naar de uiteenzetting van de heer Filip De Rynck die op dit vlak een perfecte analyse heeft gegeven.

Er is een duidelijk onderscheid tussen intergemeentelijke samenwerking, die onder de politieke legitimering van de gemeenteraden valt, en de bovenlokale samenwerking. Dit ontwerp van decreet handelt over intergemeentelijke samenwerking en hier zijn de provincies minder bij betrokken. Het stoort ons dat de gemeenten met om het even wie mogen samenwerken, alleen niet met de provincies. Ik onderschrijf het uitgangspunt dat het absolute zwaartepunt bij de gemeenten moet liggen in de intercommunales. Maar waarom laat men het niet aan de gemeente over om een partner te kiezen? Waarom mogen de provincies geen partner zijn? Het is zeker niet de bedoeling dat de provincies de samenwerking gaan bevoogden. Indien echter een groep gemeenten de provincie nadrukkelijk vraagt om deel te nemen, moet dat mogelijk zijn. Dat neemt niet weg dat de provincie nooit de meerderheid mag vormen. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een formele beperking van 20 tot 25 %. Op die manier kan de vrees voor een overwicht van de provincie in een intergemeentelijk samenwerkingsverband worden weggenomen.

De VVP onderschrijft verder al de artikelen in het ontwerp van decreet die verband houden met transparantie, democratisering en gemeentelijk overwicht.

Zoals reeds gesteld beschikken de provincies niet langer over een wettelijk instrument dat hun toelaat samen te werken. Daarom vraag ik dat het Vlaams Parlement zich voor een stuk zou laten inspireren door de federale wetgeving die de provincies toestaat een autonoom provinciebedrijf op te

richten. Ik ken de technische details van die wetgeving onvoldoende en kan bijgevolg niet uitmaken of we mijn suggestie in dit ontwerp van decreet kunnen opnemen. Toch lijkt het me nuttig te overwegen om dat gegeven mee op te nemen in het algemene concept.

De provincies gaan ervan uit dat wanneer er sprake is van een intergemeentelijk samenwerkingsverband, de politieke legitimering ervan zich moet situeren op het niveau van de gemeenteraad. Op een ogenblik echter dat een intercommunale een territorium bestrijkt dat meer dan de helft is van het geografische territorium van een provincie, valt volgens ons de legitimering in een hogere democratische korf, met name de provincieraad. De decreetgever zou de provincies de kans moeten geven om werk te maken van het autonoom provinciebedrijf, waarbij de provincieraad evenzeer partners (waaronder gemeentebesturen) kan kiezen.

Er zijn een vijftal maatschappelijke functies die op een hoger niveau georganiseerd moeten worden en we merken dat het in de praktijk ook al gebeurt. Zo heeft men het in het Afvalstoffenplan voortdurend over doelstellingen op provinciaal niveau. In West-Vlaanderen en Antwerpen gaan de intercommunales samenwerken om de geïntegreerde afvalverwerking te realiseren. Is het dan zo onlogisch dat men die samenwerking op schaal provincie het statuut zou geven van een autonoom provinciebedrijf? Een en ander zou dan onder de democratische legitimering van de provincieraad vallen en niet meer van de som van de gemeenteraden. Daarnaast vraagt men ook een schaalvergroting voor de drinkwaterproductie. In de provincie Antwerpen is die trouwens al voor tweederde op schaal van de provincie georganiseerd via de Pidpa. Geen enkele informaticadienst is leefbaar als die alleen maar voor de gemeenten werkt. De twee overige maatschappelijke functies elektriciteit en crematoria vormen een andere discussie.

De vraag die de provincies nadrukkelijk stellen is dus dat men een onderscheid zou maken tussen het intergemeentelijke en het bovenlokale niveau. Dan moet men uitmaken in welke democratische korf men moet vallen. Die redenering zouden wij graag opgenomen zien in het voorliggend ontwerp van decreet. Ook de SERV heeft daar overigens een en ander over gezegd in zijn advies. De vraag of de provincies al dan niet aan intercommunales mogen deelnemen is toch onverbrekelijk verbonden met het kerntakendebat.

Ik ga akkoord met de analyse van de heer Suykens over de factuur, maar vermoed dat zijn cijfers heel

voorzichtig zijn. Bovendien mogen we ons niet alleen maar op het energiedebat concentreren. Ook voor de zuivere intercommunales zal de factuur niet mals zijn.

Ten slotte – maar dit is mijn visie – verzet ik mij tegen het verbod voor gemeenteraadsleden die ook zitting hebben in de provincieraad, om lid te zijn van een intercommunale beheersstructuur. Op die manier wordt het aantal kandidaten sterk ingeperkt want minstens een kwart van de provincieraadsleden is ook gemeenteraadslid.

**De heer Jacques Laverge :** Enerzijds pleit u voor een grotere democratische controle door de gemeenten, maar anderzijds wil u dat de gemeentelijke controle vanaf een bepaalde schaal wordt overgenomen door de provincieraad. Ik zie daar een tegenstelling in.

**De heer Jos Geuens :** Een autonoom provinciebedrijf wordt weliswaar gecontroleerd door de provincieraad, maar de provincie kiest ook haar partners zelf. Het lijkt me logisch dat voor de gemeenten gekozen wordt. In dat geval kunnen we dezelfde sleutel hanteren als voor intergemeentelijke samenwerking : de inbreng van de gemeenten wordt beperkt tot 20 of 25 %. Maar eigenlijk hoort die discussie thuis in het kerntakendebat.

**De heer Jan Laurys :** Volgens sommigen is het intercommunale niveau te klein voor bepaalde taken en moet op provinciaal en zelfs Vlaams niveau samengewerkt worden.

**De heer Jos Geuens :** De provincies werken nu al samen, bijvoorbeeld op het vlak van informatica. De vraag is waar de drempel precies ligt om dergelijke provinciale samenwerking rechtstreeks te laten vallen onder de controle van het Vlaams Parlement.

**De heer Raymond Van Loock, directeur van de VVP :** Het zijn de leden van deze commissie die ons gevraagd hebben aandacht te besteden aan het bovenlokale niveau omwille van de grijze zone waarin de provinciale samenwerking zich bevindt. Er werden daarbij vragen gesteld over de democratische legitimatie. Verder wil ik opmerken dat er een grondwettelijke basis is voor interprovinciale samenwerking, alleen ontbreken de uitvoeringsbesluiten.

## 5. Uiteenzetting door de heer Guy Peeters, expert Vlaamse gewestelijke raad Intermixt

**De heer Guy Peeters :** Namens de vereniging van mandatarissen in de gemengde sector dank ik u voor de gelegenheid die wij krijgen om bij dit ontwerp een aantal bedenkingen te formuleren. Inter-mixt heeft geen problemen met de principes van de nieuwe regeling (zoals de democratisering, de nieuwe samenwerkingsvormen, enzovoort), al geef ik meteen toe dat wij meer moeite hebben met de strikte afschaffing van de gemengde intercommunales. Dan zijn er nog de mogelijke financiële consequenties voor de gemeenten, maar daar is onder meer door de heren Suykens en De Rynck al uitvoerig op ingegaan. Ik herhaal die opmerkingen niet.

Iedereen onderschrijft de voorgenomen democratisering. Het is immers voor elke intercommunale van wezenlijk belang een zo goed en zo duidelijk mogelijke relatie te hebben met de aangesloten gemeenten. Dikwijls stelt men de zaken zo voor alsof de intercommunales niet met de gemeenten willen samenwerken. De werkelijkheid is echter anders. Alle maatregelen met het oog op democratisering en verbetering van de samenwerking met de gemeenten zijn welkom. De vraag is natuurlijk of het rigide inschrijven van een reeks maatregelen in het ontwerp de echte oplossing is.

Voorbeelden uit de praktijk van de jongste maanden tonen aan dat het niet altijd vanzelfsprekend is dat een aantal procedures wordt opgelegd. Zo wordt in het ontwerp voorzien dat elke statutenwijziging het voorwerp moet zijn van besluitvorming in de gemeenteraad. Dat geldt dus ook voor de nakende aanpassing aan de euro. Ik denk dat het weinig zinvol is dergelijke technische wijzigingen voor te leggen aan de gemeenteraad. Dit is weliswaar een mogelijkheid, maar het gaat om een vrij zware procedure die weinig bijdraagt. Is het niet zinvol dat men wijzigingen aan de statuten die opgelegd zijn door een nieuwe of veranderde Vlaamse wetgeving of regelgeving, vrijstelt van een dergelijke zware procedure ? In dat geval zou de gemeenteraad wel moeten bevestigen dat hij aanvaardt dat de wet wordt toegepast in de statuten.

Vanmorgen is reeds uitgebreid aandacht besteed aan de rapportering vanuit de intercommunales naar de gemeenten toe. Dat een wettelijk kader wordt gecreëerd voor de participatie van gemeenten in privé-bedrijven is een goede zaak, maar of

de verplichting om vanuit elke intercommunale één bestuurder af te vaardigen wel werkzaam is kan in vraag worden gesteld. In de sector van elektriciteits- en gasdistributie bijvoorbeeld zijn dat er dus telkens zes. Dat is niet zo veel, maar vraag is hoeveel andere partijen nog betrokken zijn in het bedrijf, welk belang men heeft, enzovoort. Meestal is de raad van bestuur in een privé-bedrijf immers een afspiegeling van de kapitaalsverhoudingen. In een aantal participaties zou dit aanleiding kunnen geven tot moeilijkheden. Dat de intercommunales in groep vertegenwoordigd zijn is uiteraard wel wenselijk.

Een ander aspect van democratisering dat ik onder de aandacht wil brengen, is het evaluatiesysteem. Uitgaande van de veronderstelling dat op basis van dit decreet alle intercommunales voortaan zuiver zullen zijn en werken met een open boekhouding, wordt opgelegd om in het jaar na de gemeenteraadsverkiezingen een evaluatie te laten maken in alle gemeenteraden. Met dat principe hebben wij geen probleem. In welke mate echter zullen, als een soort van neveneffect van een maatregel die op zich goed is, de technische intercommunales onderuit worden gehaald door handige privé-bedrijven die dezelfde diensten aanbieden voor een lagere prijs? Bovendien kan de – weliswaar minder belangrijke – vraag worden gesteld of het evaluatiemoment best valt bij het begin of in het midden van een legislatuur. Een evaluatie door een pas vernieuwde gemeenteraad zou immers aanleiding kunnen geven tot problemen.

Een ander aspect betreft de liberalisering. Op dit ogenblik bereiden wij ons hierop voor. De structuur moet, ingevolge de wetgeving die in voorbereiding is inzake die liberalisering, fundamenteel wijzigen. Een participatie nemen in commerciële bedrijven is uiteraard ook aan de orde in de gemengde sector. De hier voorliggende regelgeving bepaalt dat wij op een algemene vergadering in het najaar telkens de strategie moeten aankondigen en toelichten, onze begroting voorleggen, e.d.m. Dat idee op zich is vrij goed, maar kan in een concurrentiële omgeving tot moeilijkheden leiden.

Met betrekking tot de structuur van de intercommunales meen ik, vanuit mijn ervaring, dat het spijtig zou zijn dat de vertegenwoordiging van de gemeenten in de intercommunales, ingevolge de beperking van het aantal uitvoerende mandaten, zou worden bepaald bij wijze van eliminatie. Vraag is of het intercommunaal beleid gediend is met het afvaardigen van mensen die minder interesse hebben voor de activiteiten van de intercommunale, maar

die noodgedwongen moeten worden afgevaardigd als gevolg van de opgelegde beperkingen.

Wat de afschaffing van de gemengde intercommunales betreft, staat in de memorie van toelichting dat een gemengde intercommunale uitsluitend dient om het monopolie te beschermen. Dat is iets te sterk uitgedrukt. Het is een feit dat het systeem van de gemengde intercommunales er gekomen is als opvolger van de concessieformule waar de gemeentelijke betrokkenheid in het beleid totaal afwezig was. Via de formule van de gemengde intercommunales wou men de betrokkenheid van de gemeenten vergroten. De statuten van die gemengde intercommunales zijn geëvolueerd in de tijd. Zo wordt twee derde van de mandaten aan gemeentelijke mandatarissen toegekend, bepaalt de huidige wetgeving ook dat de meerderheid van de gemeenteraad een beslissing moet steunen, enzovoort. Zonder verder in te gaan op de aspecten verbonden aan de afschaffing van de gemengde intercommunales, kan de vraag worden gesteld welke keuzemogelijkheden de gemeenten hebben als de gemengde intercommunales afgeschaft worden. De zuivere intercommunale kan een oplossing zijn, maar de vraag rijst of men voor aangelegenheden waar belangrijke investeringen mee gemoeid zijn, wat in de energiesector zeker het geval is, niet in de problemen komt door het opgelegde evaluatiesysteem.

De sector is zich aan het voorbereiden op de liberalisering. De intercommunales zullen zich aanpassen om in overeenstemming te zijn met de regelgeving volgens dewelke de onafhankelijkheid ten opzichte van Electrabel moet worden gerealiseerd. We proberen dat te doen door het filialiseren van het netbeheer op niveau van Electrabel, door het creëren van filialen van de intercommunale om alle taken op het vlak van strategische aangelegenheden zoals databeheer, boekhouding, enzovoort uit te voeren zoals voorzien door de betrokken wetgeving. Er is ook een belangrijk sociaal aspect. Bij de distributie door gemengde intercommunales zijn op dit ogenblik 4500 mensen betrokken. Om sociale problemen te vermijden willen we via dergelijke filialen een oplossing bieden voor de regelgeving inzake onafhankelijkheid die is opgenomen in het elektriciteitsdecreet. Indien dit bij wijze van spreken het tijdelijk in quarantaine zetten betekent van mensen die de facto bij het netbeheer betrokken zijn, in afwachting van zuivere intercommunales met eigen personeel, is de kans op sociale conflicten niet uitgesloten.

Er is 65 miljard frank nodig om het kapitaal in de gemengde elektriciteits- en gasector over te

nemen. In aanvulling hierop vestig ik er de aandacht op dat in de regulator (die federaal opgericht wordt) een vergoeding van 7 % wordt voorgesteld voor het netbeheer. De veronderstelling van sommigen dat het nemen van een participatie de zaak financieel oplost voor de gemeenten, is niet helemaal terecht. De regulering zal er immers voor zorgen dat de rendementen die mogen gehaald worden beperkt zijn, kapitaalbreng en financiering via leningen verantwoord, enzovoort. Hiervoor zijn reeds heel wat criteria klaar. Dit zal dus weinig soelaas bieden. Indien voor de overnames, met die vergoeding van 7 %, leningen moeten worden aangegaan, is het niet evident dat dit zonder gevolg zal blijven voor de gemeentelijke begroting. De heer Suykens heeft al gezegd dat de liberalisering en het opsplitsen van die activiteiten ertoe leidt dat het leveren op zich en het verkopen van energie een commerciële bedrijvigheid zal zijn die is onderworpen aan de vennootschapsbelasting. Ter illustratie van het belang daarvan : de gemeenten in de gemengde sector keerden in 1999 voor ongeveer 12 miljard frank winst uit ; de vennootschapsbelasting van 40 % bedraagt dan ongeveer 4,8 miljard frank. De impact van de nieuwe structuur die nodig is in het kader van de liberaliseringswetgeving maakt dat die transfer van gemeentelijke inkomsten (via de intercommunales geen belastingplicht, via de commerciële vennootschappen wel vennootschapsbelasting te betalen) moet worden gevreesd.

Wat de kapitaalovername van 65 miljard frank betreft, weten we niet of Electrabel zich moeilijk of gemakkelijk gaat opstellen, maar op een bepaald ogenblik was er sprake van onteigening. We mogen ons daardoor niet laten afschrikken, maar de opdracht voor de gemeenten om een nieuw evenwicht te vinden dat parallel is aan de nu statutair vastgelegde evenwichten wordt niet vereenvoudigd door het feit dat men mogelijk volledig uit het netbeheer moet stappen.

Met betrekking tot de aanwending van middelen is het uiteraard zo dat de gemeenten zelf beslissen hoe ze voor de financiering instaan. Het is niet de taak van de intercommunales om te beslissen dat Electrabel-aandelen verkocht worden en dat het geld gebruikt wordt om participatie in de netten te verwerven. In mijn intercommunale is het zo dat wij die aandelen aanhouden voor rekening en in opdracht van de gemeenten. De intercommunale beslist er dus niet zelf over. Men mag echter niet vergeten dat, naast het verwerven van een groter aandeel in het distributienetbeheer (de in de betrokken regelgeving voorziene 75 %), er ook ideeën zijn om te participeren in het transportnet-

beheer en bijvoorbeeld Electrabel-aandelen in te ruilen voor aandelen van de transportnetbeheerder. Die zaken moeten nog uitgewerkt worden. Men concludeert iets te snel dat men per definitie de Electrabel-aandelen moet verkopen om de participatie in het netbeheer op te trekken. Het was eigenlijk de bedoeling van de gemeenten om, in nauw overleg met de betrokken partners, een participatie te nemen in het transportnetbeheer om op die wijze het rendement veilig te stellen dat ze nu hebben op Electrabel-aandelen. Een dergelijke operatie zou mogelijk zijn in samenspraak met de zuivere intercommunales. Uiteraard kan het geld maar een keer worden gebruikt.

Op die manier heb ik onze voornaamste bedenkingen bij het ontwerp uiteengezet, zonder hetgeen vorige sprekers al hebben gezegd nodeloos te herhalen.

**De voorzitter :** U bent er geen voorstander van dat gemeenteraden zich kunnen uitspreken over technische aangelegenheden bij de wijziging van de statuten. Wat verstaat u daaronder ?

**De heer Guy Peeters :** Een voorbeeld daarvan is de noodzakelijke aanpassing van de statuten aan het feit dat de euro wordt ingevoerd in 2001. Dat zijn wijzigingen die inhoudelijk niets veranderen. Het gaat gewoon om de omzetting van bedragen van Belgische frank in euro.

**De heer Francis Vermeiren :** U zegt dat u niet weet of Electrabel zich bij de overname van de 65 miljard frank moeilijk of gemakkelijk zal opstellen. In het algemeen wordt de indruk gegeven dat de gemeenten en het parlement zich gemakkelijk zullen opstellen. De gemeenten hebben echter een stok achter de deur : ze kunnen de territorialiteit inroepen en de waarde van de gronden valoriseren. Moeten de gemeenten zich niet veel harder opstellen om te bedingen dat bij de bepaling van de definitieve overnameprijs die elementen ook aan bod zouden komen ?

**De heer Guy Peeters :** Het is niet omdat Electrabel de notie onteigening laat vallen dat wij ons niet hard zouden opstellen. De inbreng van de gemeente heeft te maken met het mogen gebruiken van het gemeentelijk patrimonium om leidingen aan te leggen. Tot op het ogenblik dat de klanten vrij zijn, geldt nog altijd de wet van 1925. De gemeentelijke inbreng moet op een marktconforme wijze worden gewaardeerd in een nieuw evenwicht. De gemeenten stellen zich hard op om hier het maximum uit te halen.

## 6. Uiteenzetting door de heer Gert De Block, secretaris-generaal van Inter-regies

**De heer Gert De Block :** Inter-regies overkoepelt de zuivere intercommunales uit de energie- en kabeltelevisiesector. Toen wij in de pers lazen dat alle intercommunales zuiver zouden worden, waren we eerst enthousiast, gelet op onze overtuiging dat de formule van zuivere intercommunales een correctere manier van werken is voor aandeelhouders en klanten. Na grondige analyse van het ontwerp hebben we toch wel ernstige bedenkingen.

De zuivere intercommunales in de energiesector zijn een succesvolle formule gebleken : financieel zeer interessant, met mogelijkheden om een sociaal beleid en een pro-actief groen beleid te voeren. In deze domeinen hebben wij de druk op de ketel van de gemengde intercommunales kunnen houden. Wij hopen dat dergelijke formules in de toekomst kunnen overleven. Inter-regies vindt zich perfect terug in de voorgestelde kalender voor marktopening. Het debat over de liberalisering en de financiële gevolgen voor de gemeenten moet hier niet worden gevoerd. De zeer verregaande gevolgen voor de gemeenten zijn een logisch uitvloeisel van de beslissing de markt vrij te maken. Vandaag gaat het echter over vormen van intergemeentelijke samenwerking, zoals voorzien door het voorliggende ontwerp.

We hebben een aantal algemene bemerkingen. Zowel voor energie als voor andere nutsfuncties (afvalbeheer en waterdistributie) is of komt er concurrentie, vrijwillig of opgelegd door Europa. Als men in een markt wil werken moet men weten dat een markt maar werkt als er veel aanbieders zijn van producten of diensten. Als men wil dat een echte markt ontstaat of blijft bestaan op deze verschillende terreinen, moet men de gemeentelijke bedrijven voldoende kansen geven om te functioneren in zo'n markt. Zoniet zullen alleen private bedrijven de markt beheersen. Er is nu al een bedrijf dat bijna een volledig monopolie heeft. Momenteel wordt nog een tegengewicht geboden door de zuivere intercommunales. Hopelijk wordt die formule niet onwerkbaar gemaakt, met als gevolg dat anderen dit gat opvullen.

Met betrekking tot de positie ten opzichte van de private initiatiefnemers stelt zich een probleem van transparantie. Uiteraard moet er vanuit de intercommunales transparant verslag worden uitgebracht aan de aandeelhouders. Voorliggend ontwerp gaat ons inziens echter te ver. Het doel van intergemeentelijke samenwerking moet zijn te komen tot een bedrijf dat kwaliteitsvolle dienstver-

lening aanbiedt. Daarom is het beter om bekwame mensen in het bestuur op te nemen, bijvoorbeeld mensen met enige ervaring in de sector of in nutsfuncties. Er moet worden vermeden dat het wantrouwen ten opzichte van de formule 'intercommunale' zo groot wordt en de nieuwe wetgeving zo doorgedreven, dat het eindresultaat is dat er geen intergemeentelijke initiatieven meer worden ontwikkeld.

Bij haar bespreking van het ontwerp heeft een juriste van mijn organisatie zich beperkt tot de artikelen die elke intercommunale werking bemoeilijken, zoniet onmogelijk maken, en heeft zij de louter juridische bezwaren nog achterwege gelaten. Deze tekst moet dus nog zeer grondig worden bekeken. Het ontwerp geeft blijk van een betuttelende houding. In bepaalde sectoren is inderdaad heel wat misgelopen. In de gemengde energie-intercommunales heeft privé-maatschappij Electrabel systematisch een groot aantal gemeenten gegijzeld of hebben gemeenten zich laten gijzelen. Maar frustratie en onbegrip zijn slechte raadgevers voor wetgevers. Aan de basis van een nieuw wettelijk kader moeten het algemeen en gemeentelijk belang, als ook gezond verstand en redelijkheid liggen. Dat vinden wij hier te weinig terug.

Ik zal mij verder beperken tot opmerkingen bij een aantal artikelen.

In artikel 38 staat een beperkende omschrijving van de doelstelling. De eventuele ontwikkeling van nieuwe, aanverwante activiteiten, wat inherent is aan de dynamiek van een bedrijf, wordt bij voorbaat onmogelijk gemaakt. Daardoor worden alle mogelijke synergievoordelen, verbonden aan het combineren van activiteiten, uitgesloten. Zo wordt men verplicht om minder efficiënt te werken dan mogelijk is.

In artikel 46 staat het verbod om meer dan twee mandaten in intercommunales uit te oefenen. Ik weet dat dit een zeer moeilijk debat is en dat het niet politiek correct is om hiertegen in te gaan. De realiteit is echter dat gemeenten geacht worden om bestuurders af te vaardigen en voor te dragen omwille van hun deskundigheid. Door het aantal mandaten te beperken tot twee wordt dit bemoeilijkt. Als men bovendien provincieraadsleden verbiedt om als bestuurder te fungeren wordt de situatie nog moeilijker. Ik vraag mij af wat het belangrijkste is : zo efficiënt mogelijk besturen of krampachtig het principe van de beperking van het aantal bestuursmandaten afdwingen ? Zal door het afvaardigen van meer of minder bekwame mensen

de effectieve inspraak van de betrokken gemeenten worden versterkt of verzwakt ?

De openbaarheid van bestuur vereist dat de gedetailleerde notulen van de raad van bestuur met het stemgedrag van de leden ter inzage liggen van de gemeenteraadsleden. Dit spreekt vanzelf. Ook de notulen van de directiecomités moeten daaraan worden toegevoegd. Dit betekent dat bedrijfsstrategische beslissingen voor iedereen toegankelijk zijn. Hoe kan een bedrijf dan functioneren en in concurrentie treden met private bedrijven, bijvoorbeeld in de energiesector ? Wat met vertrouwelijke commerciële informatie, die besproken wordt in het directiecomité ? Het decreet inzake de elektriciteitssector zegt dat de notulen van het directiecomité van de toekomstige netwerkbeheerder vertrouwelijke informatie zijn ; hier wordt gesteld dat alles openbaar moet worden gemaakt. De regels van openbaar bestuur die hier worden opgelegd, maken dat de intercommunales met een industriële of commerciële activiteit op die manier niet kunnen werken.

Artikel 76 handelt over de eigen fiscaliteit van het Vlaamse Gewest in verband met intercommunales. De Raad van State heeft serieuze bedenkingen bij de rechtsgeldigheid hiervan. Indien dit toch wordt doorgevoerd betreft dit een zuivere transfer van middelen van de gemeenten naar het Vlaamse Gewest. Daarvan moet men zich bewust zijn.

Waarom participeren sommige provincies in intercommunales ? Provinciale deelname gebeurde in het verleden ter ondersteuning van gemeentelijke initiatieven. Gemeentelijke initiatieven werden op hun beurt genomen bij gebrek aan private initiatieven. Deze werden niet genomen omdat een bepaalde activiteit in een bepaald gebied niet winstgevend genoeg was. Gemeenten waren soms te klein om een eigen initiatief te ontwikkelen en een groter financieel en operationeel draagvlak was soms vereist. Daarom werd samen met provincies een intercommunale uitgebouwd. Het is belangrijk te weten wat aan de basis ligt van die participatie vooraleer men beslissingen neemt over de toekomst. Die gemeenten gaan nu niet plots, ingevolge dit ontwerp van decreet, wel sterk genoeg zijn om in nieuwe gebieden eigen initiatieven te ontwikkelen. Bovendien zal de gedwongen uittreding van provincies een aantal gemeenten tot zware kapitaalsinjecties verplichten. Alleen al voor de zuivere sector gaat het over honderden miljoenen.

Artikel 78 bepaalt dat intercommunales in theorie kunnen deelnemen in andere publieke of private

rechtspersonen, maar slechts onder bepaalde voorwaarden. Ten eerste moeten ze de wet op de overheidsopdrachten naleven. Als een intercommunale zelf een rechtspersoon opricht, is deze voorwaarde compleet absurd. De West-Vlaamse elektriciteitsmaatschappij heeft bijvoorbeeld Middelwind opgericht, met het oog op het stimuleren van hernieuwbare energiebronnen (windmolens). Ze moet toch als bedrijf kunnen beslissen met welke partner ze samenwerkt om dat doel te realiseren. Een tweede voorwaarde is dat de notulen van de privaatrechtelijke vennootschap gevoegd moeten worden bij die van de eigen organen. Het lijkt ons absurd dat elk privé-bedrijf dat zich in de toekomst met een intercommunale associeert al zijn notulen op tafel moet leggen. Ik vraag mij af welke andere rechtspersoon ooit nog interesse zal hebben om met een intercommunale samen te werken. Zal de intercommunale samenwerkingsvorm onder het voorliggend ontwerp van decreet nog kunnen voortbestaan ? Deze vraag geldt zeker voor intercommunales met een industriële of commerciële activiteit. Sommigen vragen zich af of hier geen sprake is van een verborgen agenda van bepaalde groepen die liever alle openbare initiatieven in handen zouden willen zien komen van private en op termijn zeker duurdere concessionarissen. Wij hopen gewoon dat men zich tot nu toe niet bewust was van de verstrekken- de en onredelijke gevolgen van de voorgestelde wijzigingen. Het badwater ziet er misschien niet overal even zuiver uit, maar of men daarvoor het kind moet weggooien is een andere zaak.

De slinger stond vele jaren geleden bij de concessies. Hij is jammer genoeg doorgeswaaid naar de formule van de gemengde intercommunales (in de energiesector bijvoorbeeld), maar dreigt nu opnieuw bij de concessies te belanden. De gemeenten zullen daardoor opnieuw alle knowhow en controle kwijtraken over onder meer nutsfuncties. In de energiesector is het belangrijk dat de gemeenten zelf de knowhow in huis hebben om te kunnen beoordelen wat er gebeurt en initiatieven te kunnen uitbouwen waarbij het bedrijfs- en het algemeen belang niet noodzakelijk tegengesteld zijn. De aandeelhouder van de zuivere intercommunale heeft in het verleden mee onze vrijheid van handelen bepaald op sociaal en milieugebied, en wij hopen dat dat in de toekomst zo zal blijven. Het ware misschien beter de slinger in het midden te laten rusten, met een correcte toepassing van de bestaande regels, met een redelijke bijsturing van het bestaand decretaal kader en een consequente maar redelijke voorgedijoverheid.

**De heer Dany Vandenbossche :** Wat denkt u over de participatie van Electrabel in gemengde intercommunales ?

**De heer Gert De Block :** De formule is op zich niet slecht, maar ze is misbruikt. Bepaalde gemeenten hebben zich laten misbruiken. Als de beschikbare wettelijke middelen op een correcte manier worden gebruikt, denk ik dat bijsturing mogelijk is. Ik vrees wel dat, indien men dat zou doen, de gemeenten dan zullen vaststellen dat het interessanter is te werken met een zuivere intercommunale.

## 7. Uiteenzetting door de heren Vital Peeters en Peter Cabus, voorzitter en opdrachthouder van de SERV

**De heer Vital Peeters :** Ik zal namens alle sociale partners het standpunt van de SERV kort toelichten. We willen in dit dossier namelijk een gezamenlijk standpunt naar voor brengen. Het thema is inderdaad voldoende belangrijk om een hoorzitting aan te wijden. De SERV heeft zelf ook al een hoorzitting aan deze belangrijke en delicate materie gewijd, waaraan onder meer professor De Rynck, vertegenwoordigers van de sociale partners, zowel in de zuivere als in de gemengde intercommunales, van Intermixt, van de gas- en elektriciteitsproducenten, van de afvalverwerking, van de Vlaamse administratie Binnenlands Bestuur en van VVSG en VVP hebben deelgenomen. Wij zijn dus niet over één nacht ijs gegaan, en hebben niet alleen rekening gehouden met de standpunten van de sociale partners. Wij begrijpen ten volle de bekommernis van de politieke verantwoordelijken wanneer zij uitgaan van de primauteit van de politiek, maar vragen eenzelfde begrip voor het feit dat wij uitgaan van de primauteit van de sociale partners. Deze hoeven niet noodzakelijk tegenover elkaar te staan. Wij willen gewoon aangeven dat wij bij de beoordeling van het ontwerp zijn uitgegaan van een sociaal-economische invalshoek.

We hadden op een bepaald ogenblik even de indruk dat het probleem eerder structureel wordt benaderd, los van de vraag waarvoor deze hervorming eigenlijk moet dienen. We hebben dan onderzocht of het ontwerp van decreet wel een verbetering bevat, dan wel of het de thans bestaande problemen meeneemt, maar dan wel in een nieuwe structuur.

Omdat we ons advies, dat we in november vorig jaar geformuleerd hebben, ernstig wilden nemen, hebben we beslist zelf een doorlichting te laten uitvoeren van de feitelijke werking en de efficiëntie

van verschillende vormen van intercommunales. Het begrip dekt immers verschillende ladingen : de ene intercommunale is de andere niet.

De SERV stemt in met een aantal uitgangspunten van het ontwerp van decreet, zoals het democratiseringsprincipe. Een afzonderlijke decretale regeling voor intercommunales is wellicht niet uit te sluiten, maar indien deze losstaat van een aantal andere regelingen zou het kunnen dat men ietwat voorbarig te werk is gegaan. Tegelijk zou moeten worden gewerkt aan een aantal andere decreten, waar deze aangelegenheid een onderdeel van is. Door het afzonderlijk te bekijken riskeren we wellicht te komen tot een te zeer geïsoleerde oplossing van de intergemeentelijke samenwerking.

Een eerste punt waarop wij de aandacht willen vestigen is dat terecht een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende bestuursniveaus (Vlaanderen, provincies, lokale besturen). Op korte termijn moet er duidelijkheid komen over de kerntaken van die verschillende niveaus. Die discussie is nog niet ten einde. De discussie over de intergemeentelijke samenwerking interfereert overigens met de overheveling van de gemeente- en provinciewetgeving. De problematiek van de intergemeentelijke samenwerking hangt nauw samen met het debat over de kerntaken van de lokale en provinciale bestuursniveaus.

Vanuit de oorsprong van deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden stellen wij vast dat met name de intercommunales voor streekontwikkeling vormen van PPS avant la lettre waren. Ze zijn van onderuit gegroeid, met weinig of geen middelen, maar waren wel een samenwerkingsverband tussen partners en politieke verantwoordelijken, om te kijken wat er in de streek nodig was aan ontwikkeling. Onze tweede invalshoek is die van de PPS. Het valt ons op dat op bepaalde fronten wordt gepleit voor een versterking van de PPS, terwijl men op andere fronten PPS verwerpt. In elk geval moet de privé-inbreng duidelijk en transparant zijn, maar het is voorbarig om de inbreng van de particuliere sector in intercommunales uit te sluiten. Het ontwerp van PPS-decreet zou best minstens gelijktijdig met het voorliggende ontwerp van decreet worden afgerond.

Een derde bekommernis betreft de democratisering. We trekken de verantwoordelijkheid van de gemeenten niet in twijfel. Behalve met politieke overwegingen moet echter ook met sociaal-economische bekommernissen rekening worden gehouden. Volgens de sociale partners mag de principiële keuze voor zuivere intercommunales niet leiden

tot een slechtere oplossing dan vandaag. Vanuit het standpunt van de burger is het evenzeer democratisch te kiezen voor intergemeentelijke samenwerkingsvormen die functioneel en economisch het beste werken. Wij onderstrepen het belang van transparante structuren, zodat duidelijk is welke dienst op welke wijze en tegen welke prijs aan de burger geleverd kan worden. Eigenlijk is dit onze invalshoek, eerder dan een ideologisch debat over zuivere of gemengde intercommunales. We willen eerder pragmatisch zijn. Wat belangrijk is voor een klant is : wie levert op welke manier en tegen welke prijs een goede en efficiënte service ? De terreinen waarop de gemengde intercommunales actief zijn (vooral de nutsvoorzieningen), vertegenwoordigen belangrijke economische en strategische belangen. In die context gaat het debat dus verder dan alleen maar de keuze tussen zuivere en gemengde intercommunales.

Ook de sociaal-economische context is belangrijk. De liberalisering van de Europese markt voor gas en elektriciteit en de algemene schaalvergroting zijn belangrijke elementen bij de beoordeling van de intergemeentelijke samenwerking. Hierbij verlegt het accent zich niet alleen naar de prijs-kwaliteitsverhouding, maar ook naar de concurrentiepositie van de Vlaamse en Belgische nutsbedrijven op Europese schaal. De Belgische nutsbedrijven zijn vrij klein naar Europese normen. Electrabel staat daar op de zesde plaats. De dominantie van de gemengde intercommunales op dit terrein is eerder relatief. De concurrentie speelt zich niet zo zeer af tussen de gemengde en zuivere intercommunales, maar wel met het buitenland, waar trouwens ook een grotere machtsconcentratie aan het groeien is. Ook daarop hebben wij de aandacht willen vestigen. Indien men vanuit een Vlaamse strategie de in Vlaanderen ontwikkelde knowhow ook in andere landen wil verkopen, dan moet men de vraag durven stellen of de intercommunale als vehikel voor nutsvoorzieningen niet is voorbijgestreefd. Moet dit niet op een ruimer, bijvoorbeeld Vlaams niveau worden bekeken dan het intergemeentelijke ?

Een vierde bekommernis betreft waarborgen voor de werkbaarheid en werkzaamheid. Het uittreden van de privé-partners uit de gemengde intercommunales is financieel niet neutraal. Het zal grote inspanningen vergen om hen te vergoeden. Bovendien dreigt een deel van de technische knowhow die nu bij die privé-partners zit verloren te gaan. Wij beweren niet dat er geen knowhow aanwezig is op gemeentelijk niveau, maar zeker bij de nutsbedrijven wordt die knowhow momenteel vooral geleverd door privé-partners. De intercommunales

zouden dus kunnen worden geconfronteerd met een gebrek aan deskundigheid indien die privé-partners worden bedankt voor hun diensten. De financiële gevolgen van het ontwerp van decreet voor de gemeenten vindt u als bijlage bij het SERV-advies (pagina 26). De gemeenten kunnen 200 miljard frank aan inkomsten halen uit de intercommunales, waarvan 156 miljard frank door de elektriciteitsintercommunales. Dit vertegenwoordigt 5 tot 10 % van de gewone gemeentelijke ontvangsten.

Bovendien moet ook aandacht worden besteed aan de gevolgen op het vlak van werkgelegenheid. De gemengde intercommunales hebben 4500 tot 5000 werknemers. Als die allemaal zouden moeten worden overgenomen door de zuivere intercommunales, dan kunnen problemen rijzen op het vlak van statuut en verloning van de betrokken werknemers. De dag voordat de Vlaamse regering het ontwerp van decreet heeft goedgekeurd werd een protocol afgesloten met de representatieve vakbonden in het kader van comité C (dat is belast met de provinciale en gemeentelijke diensten). Dit protocol beoogt de bescherming van de huidige werknemers. Daarbij werd ook nog afgesproken dat het eigen personeel van de gemeenten enkel in de samenwerkingsverbanden zou kunnen worden ingezet als hun bestaande rechten worden geëerbiedigd. Bij overname van personeel door een nieuwe werkgever moet het personeel (hetzij statutair, hetzij contractueel) alle rechten behouden. De raad van bestuur van de samenwerkingsverbanden mag binnen een termijn van drie maanden het administratief en geldelijk statuut opstellen, maar wel steeds conform de wet van 1974 (die de betrekkingen regelt tussen de overheid en de vakbonden), dus in overleg met de vakbonden. Indien dat protocol wordt toegepast zal er wellicht voor het personeel niet direct een probleem ontstaan, maar of het financiële probleem daarmee van de baan is, is een heel andere vraag. In het ontwerp van decreet wordt merkwaardig genoeg nergens naar dit protocol verwezen.

Een zesde punt in ons advies betreft de interbestuurlijke samenwerking. Niet alle vormen van intercommunale samenwerking kunnen over dezelfde kam worden geschoren. Er is ook een interbestuurlijke vorm van samenwerking, zoals bijvoorbeeld gemeenschappelijke politiediensten, gemeenschappelijke brandweer en intergemeentelijke PWA's. In een aantal intercommunales hebben ook de provincies een aandeel. Ik verwijs daarvoor naar de bijlage bij het SERV-advies (pagina 27).



Vooral in de intercommunales voor streekontwikkeling spelen de sociale partners een onvervangbare en noodzakelijke rol. Volgens het ontwerp van decreet moeten ze er echter binnen 2 jaar uitstappen. Dit kan toch eigenlijk niet, niet alleen omwille van de oorsprong van deze intercommunales, maar ook omdat wij als sociale partners een belangrijke inbreng hebben. Overigens moet men niet denken dat wij hier over een monopoliepositie beschikken, want dat is geenszins het geval. De sociale partners nemen deel aan een zevental intercommunales voor streekontwikkeling, dus niet in die van de nutsvoorzieningen. Zij leveren daar goed werk en zijn daar onvervangbaar, gezien hun knowhow over wat er leeft in de streek. Onze knowhow, waar de streekontwikkeling baat bij heeft, is veel belangrijker dan onze financiële inbreng. Het uitkopen van de sociale partners zal geen grote kostprijs meebrengen, aangezien we, daar waar we een financiële inbreng hebben, minderheidsaandeelhouder zijn.

Het debat inzake de intercommunales moet worden verruimd. Met andere woorden : welke zijn de tussenliggende niveaus, die momenteel ook in vraag worden gesteld ? Wij vragen dat bij het bepalen van de kerntaken van de bestuursniveaus op provinciaal en lokaal vlak toch ook ruimte zou worden gelaten, precies omwille van het belang van streekontwikkeling, voor dat tussenliggende niveau, zijnde het subregionale niveau. Het gaat dan bijvoorbeeld over subregionale tewerkstellingscomités, streekplatformen en aanverwanten. Deze hebben voor de streek inzake tewerkstelling en economische ontwikkeling een blijvende rol te spelen. Dit is ook, en terecht, voorzien in de STEM (Streek Eigen Management)-nota van minister Van Mechelen die in dit kader werd opgesteld. Men moet dus opletten dat men met de plannen inzake intercommunales niet in tegenspraak dreigt te komen met andere opties die elders genomen zijn. Bekijk dit dus in een ruimer kader en niet geïsoleerd, en tegelijk met de provincie- en gemeentewetgeving en met het PPS-decreet. Zodoende krijgt men een samenhangend en doorzichtig geheel.

We zijn in elk geval bereid om het onderzoek waarmee we intussen begonnen zijn verder te zetten. De centrale vraag moet zijn wat de optimale samenstelling en werkingsstructuur is voor de intercommunales.

**De heer Dany Vandebossche :** U verwees naar het Protocol van akkoord tussen de vakbonden en de overheid over de bescherming van het personeel.

Vindt u dat de bepaling die is opgenomen na dit Protocol van akkoord niet ver genoeg gaat ?

**De heer Vital Peeters :** Waar wij op wilden wijzen is dat in dit ontwerp van decreet niet naar het Protocol van akkoord wordt verwezen.

**De heer Dany Vandebossche :** Volgens mij zijn het derde en het vierde lid van artikel 37 de letterlijke weergave van het Protocol van akkoord.

**De heer Vital Peeters :** Inderdaad. Wij hebben willen benadrukken dat met betrekking tot de werkgelegenheid in de gemengde intercommunales problemen zouden kunnen ontstaan indien men vasthoudt aan de optie van alleen nog zuivere intercommunales. Wij spreken ons echter niet uit voor of tegen gemengde en zuivere intercommunales. Wat we willen doen is wijzen op allerlei problemen die moeten worden opgelost vooraleer een definitieve keuze wordt gemaakt. Eén van de aandachtspunten daar is het probleem van de werkgelegenheid.

**De voorzitter :** Wanneer verwacht u dat het SERV-onderzoek naar de werkbaarheid van intercommunales klaar zal zijn ?

**De heer Peter Cabus :** Wij hopen dit onderzoek te kunnen afronden tegen juni.

## 8. Uiteenzetting door de heer Jean Dujardin, docent publiek recht aan de Vrije Universiteit Brussel

**De heer Jean Dujardin :** Mijn uiteenzetting zal vier punten bevatten : de duur van het samenwerkingsverband, de uittreding, de mogelijkheid van verlenging en ten slotte de ontbinding. Ik zal telkens beknopt de regeling weergeven zoals die nu bestaat ingevolge de wet van 1986, en waarmee rekening is gehouden voor sommige bepalingen van het ontwerp. Vervolgens zal ik dan de desbetreffende bepalingen van het ontwerp bespreken.

Wat de duur van de samenwerkingsverbanden betreft, bepaalt de wet nu uitdrukkelijk dat, behoudens verlenging, de intercommunale niet mag worden opgericht voor een periode van langer dan dertig jaar.

In het ontwerp dat voorligt, wordt de duur bepaald naargelang de aard van de samenwerkingsstructuur. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid en de samenwerkingsverbanden met

rechtspersoonlijkheid. Voor de samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid worden de duur, alsook de rechten en verplichtingen, tot en met de vereffening, zuiver contractueel vastgelegd. Voor de samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid geldt volgende regeling : de projectvereniging wordt opgericht voor een eerste termijn van zes jaar, met mogelijkheid tot verlenging ; de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen worden opgericht voor een eerste termijn van achttien jaar, eveneens met mogelijkheid tot verlenging.

Voor de uittreding uit het samenwerkingsverband voorziet de wet van 1986 in drie verschillende mogelijkheden. Ten eerste is er de statutaire uittreding : de statuten van de huidige intercommunales kunnen voorzien dat de gemeenten uittreden voor het verstrijken van de duur (die meestal dertig jaar bedraagt) en kunnen de voorwaarden daartoe vastleggen.

Er is de tweede mogelijkheid, met name de wettelijke uittreding, die meer in het oog springt. Dat is de mogelijkheid voor alle vennoten, zowel de publieke als de private partners, om na verloop van vijftien jaar (vanaf de oprichting of vanaf hun toetreding) uit de intercommunale te treden. Dat gaat wel gepaard met een vrij zware procedure : hiervoor is de instemming van tweederde van de andere in de algemene vergadering aanwezige of vertegenwoordigde leden (het gaat hier om de aantallen) en een meerderheid van de positieve stemmen van de aanwezige of vertegenwoordigde gemeenten vereist. Niet onbelangrijk is dat degene die uittreedt ook de schade die het gevolg is van de uittreding moet betalen, zowel aan de intercommunale als aan de andere vennoten. Dat heeft in het verleden de wil tot uittreding zeer sterk beknut.

De derde mogelijkheid die in de wet was voorzien, namelijk de uittreding wegens rationalisatie, laat ik hier buiten beschouwing. Dat was nog een overblijfsel van de fusies van 1976 waarbij op het grondgebied van sommige gemeenten meerdere intercommunales werkzaam waren om dezelfde taken te behartigen. De desbetreffende bepaling werd overigens achteraf door het Arbitragehof gedeeltelijk vernietigd, omdat het Hof van mening was dat het hier ging om een gewestbevoegdheid.

Met betrekking tot de uittreding uit het samenwerkingsverband wordt in het ontwerp opnieuw een onderscheid gemaakt naargelang de aard van de samenwerkingsstructuur, en moet er ook rekening mee worden gehouden dat naast de vrijwillige uittreding ook de verplichte uittreding van de provin-

cies en de privé-vennoten uit de bestaande intercommunales wordt voorzien.

Voor de samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid geldt de contractuele regeling : in de overeenkomst kan worden voorzien in de mogelijkheid van uittreding, eventueel na een opzegingsperiode. De partijen kunnen de uittreding onderling afspreken. Er is geen enkele normering die welbepaalde voorschriften oplegt.

Voor de samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid is de uittreding niet mogelijk. Ik wijs er wel op dat het ontwerp geen bepaling bevat die uittreding uit een projectvereniging onmogelijk maakt, terwijl dat wel uitdrukkelijk is voorzien voor de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen. Waarschijnlijk wordt het evident geacht dat indien men samenwerkt voor een bepaald project, men in de loop van de ontwikkeling ervan niet afhaakt.

Voor de bestaande intercommunales ligt het anders. Daar is bepaald dat de provincies en de privé-vennoten tijdens een overgangperiode moeten uittreden. Geen mogelijkheid dus, maar een verplichting. Voor de provincies moet die uittreding effectief zijn op 31 december 2006. De termijn binnen dewelke de privé-vennoten moeten uittreden, verschilt naargelang de aard van de opdracht van de privé-vennoot in de intercommunale : de privé-vennoten die niet met een exploitatie of een beheersopdracht belast zijn hebben tijd tot 31 december 2002 ; voor de privé-vennoten die wel met een dergelijke exploitatie of beheersopdracht belast zijn (bijvoorbeeld in de energiesector) loopt de overgangstermijn gedurende achttien jaar na de inwerkingtreding van het decreet. In het decreet staat uitdrukkelijk dat de uittredende vennoten – de provincies en de privé-vennoten – geen schadevergoeding verschuldigd zijn en dus ook geen rechten moeten waarborgen ten overstaan van het personeel.

Voor de achterblijvende vennoten (in de meeste gevallen zijn dat de gemeenten) is er wel een financieel kostenplaatje. Ik wil u toch even de cijfers in herinnering brengen die de heer Mark Suykens hier heeft meegedeeld. De uittreding van de provincies tegen 2006 zal 12 miljard frank kosten. Door de combinatie van de voorgestelde regeling en het uitvoeringsbesluit van het elektriciteitsdecreet zullen de gemeenten tegen 2006 nog eens 38 miljard frank moeten betalen. De VVSG heeft ook berekend dat de uittreding van de privé-vennoten tegen 2018 nog eens 27 miljard frank zal kosten, in

totaal dus 65 miljard frank voor de uittreding van de privé-vennoten.

Wat de mogelijkheid van verlenging van het samenwerkingsverband betreft zijn in de wet van 1986 twee voorwaarden ingeschreven : de instemming van tweederden van de in de algemene vergadering aanwezige of vertegenwoordigde leden (de aantallen) en de meerderheid van de positieve stemmen van de aanwezige of vertegenwoordigde gemeenten. Bij deze dubbele meerderheidsvereiste spelen de gemeenten dus altijd een zeer belangrijke rol.

In het voorliggend ontwerp moet ook inzake de verlenging een onderscheid worden gemaakt tussen samenwerkingsverbanden met of zonder rechtspersoonlijkheid. In de samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid moet alles contractueel worden geregeld : verlenging is mogelijk voorzover dat op voorhand wordt afgesproken. Ook de modaliteiten daartoe kunnen vooraf worden vastgelegd. Hier is dus geen enkele normering voorhanden.

Voor de samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid moet een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de projectvereniging en anderzijds de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen. De projectvereniging, die wordt opgericht voor een (eerste) termijn van maximum zes jaar, kan opeenvolgend worden verlengd voor telkens opnieuw een maximumtermijn van zes jaar, maar alle gemeenten moeten daarmee akkoord gaan. Bij gebrek aan eenparigheid van alle betrokken gemeenten wordt de projectvereniging dus ontbonden. De dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen worden normaal gezien opgericht voor achttien jaar en kunnen worden verlengd voor telkens maximum achttien jaar, op voorwaarde dat de meerderheid van alle leden en tweederden van het aantal deelnemende gemeenten daarmee instemmen. Hier geldt dus een dubbele meerderheidsvereiste. De deelnemers die nalaten om over de verlenging een beslissing te nemen of die weigeren om die beslissing mee te delen worden geacht met die verlenging in te stemmen.

Met betrekking tot de problematiek van de verlenging wil ik toch een opmerking maken over de redactie van artikel 35 van het ontwerp. Zoals het artikel thans geredigeerd is kan het aanleiding geven tot een verschillende interpretatie bij de toepassing ervan. Ik heb er reeds op gewezen dat een dubbele meerderheid is voorzien, maar in tegenstelling tot de wet van 1986 is hier geen sprake van een meerderheidsquorum voor wat de uitgebrachte stem-

men betreft. Men kan daarvoor wel terugvallen op de normale werkingsregels van de algemene vergadering, waar wordt gestemd volgens het aantal stemmen dat men vertegenwoordigt. Men heeft dus met veel zorg een dubbele meerderheid ingebouwd, maar voor de stemming in de algemene vergadering moet men terugvallen op een regel die niet met zoveel woorden in artikel 35 is ingeschreven. Deze regel zou nochtans gemakkelijk aan dat artikel kunnen worden toegevoegd.

Het zou trouwens een goede zaak zijn de dubbele meerderheden die in het ontwerp zijn opgenomen – en dat zijn er nogal wat – op een eenvoudige manier te verwoorden. Dat zou de toepassing van die bepalingen achteraf heel wat vergemakkelijken, en het is perfect verenigbaar met de bedoelingen van de auteurs van het ontwerp.

Na de duur, de uittreding en de verlenging bekijken we ten slotte de ontbinding van het samenwerkingsverband. Op dit ogenblik, en dat zal in de toekomst niet anders zijn, wordt de intercommunale ontbonden op het ogenblik dat de duur verstrijkt waarvoor het samenwerkingsverband is opgericht, eventueel na verlenging. Dat is de normale beëindiging van de samenwerking. Er kan ook vervroegd worden ontbonden, met name wanneer alle aangesloten gemeenten daarmee instemmen. De intercommunale wordt dan vereffend en elke vennoot heeft recht op een aandeel in de vereffening volgens zijn inbreng, zoals dat blijkt uit de balans na de vereffening. Voor wat het materiële vermogen betreft, voorziet de wet dat de gemeente die de aan de ontbonden intercommunale toevertrouwde activiteit verder uitoefent, de installaties die op het grondgebied van die gemeente zijn gelegen en die uitsluitend bestemd zijn voor de voortgezette activiteit, moet overnemen tegen de schattingsprijs. De installaties die door de gemeente of met toelagen van de overheid werden gefinancierd, moeten kosteloos worden overgedragen. Voor de gemeenschappelijke installaties en voor het personeel van de intercommunale dat behoort tot de voortgezette activiteit, moet een overeenkomst worden gesloten.

In het thans ter bespreking staande ontwerp is ook de ontbinding verschillend geregeld naargelang het samenwerkingsverband. Wanneer er geen rechtspersoonlijkheid is moet dat contractueel worden geregeld. Aangezien dat op voorhand wordt afgesproken, zal dat niet veel vragen meebrengen. Voor de samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid stellen we vast dat de projectvereniging die is opgericht voor een periode van zes jaar en niet wordt verlengd, wordt ontbonden op de door de

statuten bepaalde wijze. De statuten van een projectvereniging voorzien dus in de ontbinding ervan.

De dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen worden ontbonden op het einde van de bestaansduur (na maximum achttien jaar of eventueel na de verlenging). Dat is de normale ontbinding. In het decreet is ook voorzien dat vervroegd kan worden ontbonden, niet meer na een termijn van vijftien jaar (wat logisch is, gelet op de maximumtermijn van achttien jaar), maar wel op een bijzondere wijze, namelijk na de evaluatie die gebeurt in het eerste werkingsjaar na de gemeenteraadsverkiezingen. Hier heeft men geprobeerd de samenwerkingsverbanden nauwer te verbinden met de werking binnen de gemeenteraad. Men heeft zelfs voorzien in een confrontatie van de nieuwe gemeenteraad, met eventueel een nieuwe meerderheid, met het rapport over de werking van de intercommunale. Na de evaluatie is dus een vervroegde ontbinding mogelijk. Daartoe neemt de algemene vergadering akte – het is een aktenaam, geen beslissing – van het feit dat minstens drievierde van de deelnemende gemeenten zich bij gemeenteraadsbesluit heeft uitgesproken voor ontbinding. Wanneer dat het geval is moet de algemene vergadering de ontbinding uitspreken en de vereffenaars aanduiden (op dezelfde wijze als de raad van bestuur, wat een grote groep kan zijn) en eventueel ook een beperkt college van vereffenaars. We vallen dan terug op het gemeen recht : de vereniging blijft dan nog slechts bestaan voor de duur van de vereffening die verloopt volgens de procedure die geldt voor de coöperatieve vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid.

Zoals er een regeling bestaat voor de overname of de overdracht van het materiële vermogen van de intercommunale, voorziet artikel 37 van het ontwerp dat het voltallige personeel wordt overgenomen, hetzij door de deelnemers, hetzij eventueel door de overnemers van de activiteit. Er is dus geen sprake meer van om, met betrekking tot het personeel, een overeenkomst te sluiten, zoals artikel 23 van de wet van 1986 dat bepaalt. Met betrekking tot het personeel wordt ook bepaald dat de personeelsleden niet gebonden zijn door de overname. Het gaat dus om een bepaling die duidelijk garanties inhoudt voor het personeel. De gemeenten hebben een voorkeurrecht op de overname van de op hun grondgebied gelegen installaties, niet meer tegen de schattingswaarde, zoals voorzien door de wet van 1986, maar wel tegen de boekwaarde. Als die installaties volledig zijn afgeschreven, gebeurt die overdracht dus zonder vergoeding.

Ten slotte wil ik nog eens mijn suggestie herhalen om de dubbele meerderheden op een eenvormige manier weer te geven, tenzij er dwingende redenen zouden zijn om daarvan af te wijken.

**De heer Jacques Laverge :** U hebt het scenario van de vereffening geschetst. U wijst er op dat het personeel over een garantie beschikt, wanneer het gemuteerd wordt naar een deelnemende partner of gemeente. Daarbij detecteer ik toch twee problemen. Enerzijds is er geen vrije keuze : het personeel wordt gewoon opgesplitst en verdeeld onder de partners. Anderzijds is het voor de gemeenten niet zo gemakkelijk om zomaar personeel over te nemen en stelt dit toch wel enkele praktische problemen.

**De heer Jean Dujardin :** Ik ben niet de auteur van het ontwerp. Ook ik heb vragen bij de desbetreffende bepalingen. Het is gemakkelijk te zeggen dat het personeel bij een ontbinding wordt overgenomen door de deelnemende gemeenten, maar dat kan ook gebeuren door een nieuw samenwerkingsverband dat in de plaats zal komen van het vroegere samenwerkingsverband. We mogen niet vergeten dat de activiteiten op zich niet verdwijnen en moeten worden voortgezet op het grondgebied van de gemeenten, of dat nu in eigen beheer of in een samenwerkingsverband gebeurt. Als het verder gebeurt door de gemeenten, zullen die daarvoor personeel moeten aantrekken. Ofwel gebeurt het door een ander, misschien groter samenwerkingsverband, dat dan het personeel overneemt.

Er zijn nog andere opmerkingen te maken. Als ik zie welke moeite het kost om een personeelsformatie met een paar eenheden uit te breiden, kan de vraag worden gesteld of hier een wijziging van de personeelsformatie nodig is. Het is weliswaar gemakkelijk te bepalen dat het personeel moet worden overgenomen, maar daarachter schuilen nog andere zaken. Hoe dan ook wordt het personeel overgenomen door de gemeenten of door de organisatie die de activiteit voortzet, en dit in verhouding tot de kapitaalbreng.

**De heer Jacques Laverge :** Vindt u het billijk dat naar aanleiding van het stopzetten of overhevelen van een activiteit de activa aan een gemeente worden overgedragen aan boekwaarde ? De afschrijvingen zijn immers niet alleen gedragen door de gemeente waar die activa aanwezig zijn, maar door alle partners. Is het hanteren van de boekwaarde een realistische benadering ? Is dat materieel verantwoord ?

**De heer Jean Dujardin :** Deze vraag kan ik eigenlijk niet beantwoorden. Het gaat hier om een werkmethode : ofwel is het de schattingswaarde, waarmee in het verleden reeds werd gewerkt, ofwel is het de boekwaarde. Misschien zijn er teksten voorhanden waar met dat laatste mechanisme wordt gewerkt, maar dat weet ik niet. In dat geval heeft men een bepaalde methode opgenomen in het decreet : de norm bepaalt dus dat het aan die prijs is. Het is aan u om te beoordelen of dat voldoet aan de regels die u zelf voor ogen hebt.

**De heer Carl Decaluwe :** Zijn er voorgaanden terzake ?

**De heer Jean Dujardin :** Dat zou moeten worden nagekeken. Thans wordt dus gewerkt met de schattingswaarde. Mogelijk zijn er echter andere teksten die bepalen tegen welke waarde een al dan niet verplichte overname moet gebeuren. Nochtans is de keuze voor de boekwaarde wellicht een zeer bewuste keuze geweest.

**De heer Dany Vandenbossche :** Een eerste, algemene vraag betreft de problematiek van de gewestgrensoverschrijdende intercommunales. Er is tussen het Vlaamse en Waalse Gewest nooit een samenwerkingsakkoord gesloten met betrekking tot het toezicht, omdat de meningen over hoe dat toezicht moet worden uitgeoefend erg verschillen. De Raad van State zegt terecht dat de intercommunales waarvan de werking zich uitstrekt over meer dan één gewest, niet kunnen worden geregeld bij dit decreet. Artikel 2 is dan ook duidelijk bij het bepalen van het toepassingsgebied. Mijn vraag betreft echter artikel 81 van het ontwerp. Er is geen hiërarchie tussen wetten en decreten, dus wanneer artikel 81 stelt dat de wet van 1986 wordt opgeheven kan dat. Die bepaling bevat echter geen enkele beperking voor wat betreft de bevoegdheid inzake gewestgrensoverschrijdende intercommunales. Mijn vraag is dan ook of de wet van 1986 nog zal bestaan na de inwerkingtreding van dit decreet, en zo niet, onder welke bepalingen vallen dan de intercommunales met gewestgrensoverschrijdende werking die hun zetel in Vlaanderen hebben ? Zijn die dan normloos ? Indien dat het geval is, en indien dit decreet niet van toepassing is op dergelijke intercommunales, moet hier dan uit worden afgeleid dat alle voorliggende decretale bepalingen, inclusief deze die betrekking hebben op gemeenteraadsleden, niet van toepassing zijn op die intercommunales ?

**De heer Jean Dujardin :** Op dit ogenblik is het decreet van 1987 niet van toepassing op de gewestgrensoverschrijdende intercommunales. Hetzelfde

geldt voor de besluiten genomen ter uitvoering van het decreet van 1987. Bijgevolg is de wet van 1986 van toepassing. Alleen via samenwerkingsakkoorden kon voor die intercommunales een ingreep gebeuren vanuit het Gewest. Anders kon geen toezicht worden georganiseerd.

Ik meen dat indien men de bevoegdheid niet heeft om voor de gewestgrensoverschrijdende intercommunales regelen op te treden, men evenmin de bevoegdheid heeft om de desbetreffende regeling op te heffen. Deze intercommunales vallen onder de toepassing van de wet van 1986. Dat is herhaaldelijk bevestigd in allerlei uitspraken en vooral adviezen van de Raad van State. Het voorliggende ontwerp regelt duidelijk alleen de Vlaamse samenwerkingsverbanden. De opheffing van de wet van 1986 lijkt mij dus erg betwistbaar, omdat op dit ogenblik het gewest niet bevoegd is voor de gewestgrensoverschrijdende intercommunales.

In de wet van 1986 zijn een aantal bepalingen opgenomen die enkel van toepassing zijn op de intercommunales waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één gewest uitstrekt en, in afwachting dat het administratief toezicht bij ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad wordt georganiseerd, op de intercommunales waarvan het ambtsgebied zich binnen het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest uitstrekt. Dit is het geval voor : de regels met betrekking tot de vaststelling van de maatschappelijke zetel ; de bepaling waarbij in de mogelijkheid wordt voorzien dat de raad van bestuur één of meer afgevaardigden van het personeel kan omvatten ; de bepaling waarbij aan de leden van bestuurs- en controleorganen de mogelijkheid wordt verleend om volmacht te geven ; de regels inzake het administratief toezicht, en het goedkeuringstoezicht op de overeenkomsten tussen intercommunales.

**De heer Dany Vandenbossche :** De gemeenten hebben een recht van voorkeur voor de overname van de op hun grondgebied gelegen installaties tegen boekwaarde. In artikel 23 van de wet van 1986 was voor de gemeenten een verplichting ingeschreven om die installaties over te nemen. Wordt thans alleen in een recht van voorkeur voorzien, en zo ja, betekent dit dat de vereffening een soort van uitverkoop kan inhouden ?

**De heer Jean Dujardin :** In de wet van 1986 was inderdaad een verplichting ingeschreven. Volgens het ontwerp hebben de gemeenten een voorkeurrecht om de installaties over te nemen. Indien ze daaraan verzaken kunnen zij aan een andere liefhebber worden overgelaten, en dan aan de marktwaarde.

Het voorkeurrecht aan boekwaarde geldt alleen voor de gemeenten.

**De heer Johan De Roo :** Op basis van dit decreet zal men de bestaande intercommunales moeten omvormen tot samenwerkingsverbanden. U hebt de verschillende mogelijkheden toegelicht. Alle intercommunales moeten zich dus conformeren aan het decreet. Hierop zal een aanpassing van de structuren en van de statuten volgen. Van de bestaande intercommunales zijn ongeveer 75 % gemengde intercommunales. Zij zullen dus rekening moeten houden met het nieuwe decreet. Er is wel een overgangstermijn, maar die wordt doorkruist door de regeling van het elektriciteitsdecreet en de Europese richtlijnen terzake, die onder meer opleggen dat tegen midden 2003 ongeveer 75 % van het kapitaal en de aandelen in overheidsbezit zouden moeten zijn. In de loop van 2002 of uiterlijk begin 2003 zullen al die intercommunales zich bijgevolg grondig moeten hervormen en zich inschrijven in de nieuwe regeling. Bovendien koppelt men daaraan de grotere duidelijkheid in de richting van zuivere intercommunales. Dat geldt ook voor de energiesector.

Artikel 37 zegt dat het voltallige personeel, dat nu wordt tewerkgesteld bij de private groep of bij de gemengde intercommunale, door het nieuwe samenwerkingsverband moet worden overgenomen. Het artikel zegt niets over het statuut van het personeel, noch over wat de gevolgen daarvan kunnen zijn. Het gaat nochtans over de overheveling van duizenden personeelsleden in Vlaanderen, die zullen moeten worden tewerkgesteld in de nieuwe samenwerkingsverbanden. Is heel deze operatie een haalbare zaak, ook in het licht van de noodzakelijke vergroting van het kapitaalsaandeel van de overheidssector ? Is het wel mogelijk al deze operaties voor midden 2003 door te voeren, wanneer men vandaag in heel wat gemengde intercommunales in de energiesector als overheid onvoldoende kapitaalsaandeel heeft en men dus dat aandeel zal moeten opdrijven, men zich moet omvormen om een meer zuivere structuur aan te nemen, en men tegelijk ook heel wat personeel zal moeten overnemen met statuten die men niet kent of niet vergelijkbaar zijn met die van de overheidssector ? Moet er voor het personeel geen duidelijkheid worden gecreëerd in het decreet zelf, in plaats van dat intercommunale per intercommunale afzonderlijk te regelen ?

**De heer Jean Dujardin :** De voorziene termijn is inderdaad bijzonder kort. Daarover kan geen betwisting bestaan. Voorts is het belangrijk de regeling voor het personeel nog nauwkeuriger uit te

schrijven. Artikel 37, derde lid, bevat immers slechts een zeer summiere omschrijving. Dat de overname van het personeel intercommunale per intercommunale moet gebeuren staat in het decreet. Die moet immers gebeuren in verhouding tot de kapitaalbreng, en indien dat niet het geval is, is er de ontsnappingsclausule dat het overeenkomstig de onderling bereikte akkoorden moet gebeuren. Dat is niet goed. Het is mijn overtuiging dat het veel beter zou zijn te voorzien in een kadernormering voor de personeelsproblematiek, waarbij rekening wordt gehouden met de afspraken die men voor het personeel wil maken. Artikel 37, derde lid, zou best nader worden omschreven. Dat wordt beter niet overgelaten aan de omstandigheden van het veld. Bovendien krijgt men zo een beter zicht op de verstrengeling van de verschillende statuten. Het gaat immers om personeel dat binnenkomt met een statuut dat kan verschillen van de andere overheidsstatuten.

**De heer Johan De Roo :** De intercommunales zijn tot stand gekomen op basis van onder meer de wet van 1925. Tussen gemeenten werden vrijwillige afspraken gemaakt over wat ze samen wilden doen. Dat ging niet noodzakelijk over één taak. Nu zegt het decreet dat men zich moet beperken tot één opdracht. Daarmee wordt de streekontwikkeling, die betrekking kan hebben op economische expansie, ruimtelijke ordening, huisvesting, infrastructuur, enzovoort, compleet in vraag gesteld. Is het niet logischer dat de gemeenten zelf, gezien hun gemeentelijke autonomie, kunnen bepalen voor welke taken samenwerkingsverbanden worden ontwikkeld ? Waarom zou men zich moeten beperken tot één taak ? Zo zijn er immers veel meer samenwerkingsverbanden nodig. Nu zijn er intercommunales die zich bijvoorbeeld met vier grote taken bezighouden. In de toekomst zal dat dan niet meer mogelijk zijn.

**De heer Jean Dujardin :** Dat is natuurlijk een opportuniteitsvraag. Wellicht zijn er redenen om dat in het decreet op te nemen, maar die ken ik niet. Het is wel juist dat indien een intercommunale nu vier taken heeft, men daarvoor in de toekomst vier verschillende samenwerkingsverbanden op poten moet zetten. De commissie en het parlement moeten hierover beslissen.

## 9. Uiteenzetting door mevrouw Desi Schoenmaekers, BTW-deskundige bij het Ministerie van Financiën

**Mevrouw Desi Schoenmaekers :** Ik heb het ontwerpdecreet in een zeer kort tijdsbestek moeten

doornemen. Ik kan u vandaag dan ook geen definitief standpunt meedelen, maar zal u wel een toelichting geven omtrent de consequenties die de BTW-regelgeving kan meebrengen voor de nieuwe structuren.

Het voorliggend ontwerp van decreet beoogt een organiek kader vast te stellen dat de bepalingen van de wet van 22 december 1986 zal opheffen. Er worden daarbij nieuwe structuren ontwikkeld, en nieuwe intergemeentelijke samenwerkingsvormen zullen ontstaan. De gemeenten kunnen kiezen welke samenwerkingsvorm ze zullen hanteren bij het nastreven van hun gemeenschappelijke doelstellingen.

Er zijn vier samenwerkingsvormen, waarvan één zonder rechtspersoonlijkheid en drie met rechtspersoonlijkheid. Bij deze laatste drie is er één, namelijk de opdrachthoudende vereniging, waarbij de beheersrechten van de gemeenten zullen worden overgedragen aan de intergemeentelijke samenwerkingsvorm.

Voor de toepassing van de BTW zijn structuren eigenlijk weinig belangrijk. Voor ons is het niet belangrijk of handelingen nu worden verricht door een NV, een BVBA of een VZW. Wel van belang is dat het gaat om leveringen of diensten die ten bezwarende titel worden verricht door een belastingplichtige in de uitoefening van zijn beroeps werkzaamheid. Dat vindt u terug in de artikelen 2 en 4 van het BTW-Wetboek. De op te richten intergemeentelijke samenwerkingsvormen moeten dus, wanneer zij ten bezwarende titel leveringen of diensten verrichten aan derden, beschouwd worden als belastingplichtige. Het is dus eigenlijk eenvoudig : alle diensten die worden verstrekt aan derden, aan gemeenten of aan andere intergemeentelijke organisaties, moeten in principe worden onderworpen aan de BTW.

Nochtans zijn er de aanschrijvingen 148 van 1971 en 6 van 1975, die wel slechts van toepassing zijn op de huidige intercommunale vorm. Eventueel kan worden overwogen of die niet verder kunnen worden doorgetrokken naar de nieuwe samenwerkingsvormen. In deze aanschrijvingen werd afgevoerd van de belastingplicht wanneer de gemeente haar beheers- en reglementeringsrechten volledig overdroeg aan de intercommunale. In dat geval ging men er van uit dat de intercommunale geen diensten meer verstreekte voor de gemeenten, maar dat zij in de plaats trad van de gemeenten, zelf de taken zou verrichten en daarvoor de verantwoordelijkheid zou dragen. Men sprak dan niet meer van diensten : de intercommunale verrichtte de

werkzaamheden voor eigen rekening. Sommen die door de gemeente werden uitbetaald werden dan ook niet meer beschouwd als de vergoeding van een dienst, maar als een tussenkomst in beheerskosten. Geen dienst, dus geen BTW verschuldigd.

Bij de nieuwe structuren komt hiervoor eigenlijk maar één samenwerkingsvorm in aanmerking, namelijk degene waar wordt voorzien in een volledige overdracht van beheersrechten. Dat is de opdrachthoudende vereniging. Wel moet nog worden nagegaan of er wel effectief een volledige overdracht is van beheersrechten. De omschrijving in het ontwerp is daarover niet direct duidelijk, dus moet dat verder worden onderzocht. Eigenlijk verandert er dus niet zo veel. De drie vormen zonder beheersrechtenoverdracht vallen zeker onder de belastingplicht. Of dat ook zo is voor de opdrachthoudende vereniging moet nog worden onderzocht. Mogelijk kan daar verder worden gebouwd op de aanschrijvingen 148 van 1971 en 6 van 1975.

Wij worden ook geconfronteerd met de autonome gemeentebedrijven. Ik denk dat een vergelijking mogelijk is tussen de autonome gemeentebedrijven en de intercommunales. Het komt mij als nuttig voor deze in de schoot van de BTW-administratie samen te bestuderen.

**De voorzitter :** Denkt u dat het nuttig zou zijn dat er een nieuw rondschriften komt om de uitzondering die nu is opgenomen in de rondschriften 148 en 6 uit te breiden tot de nieuwe samenwerkingsverbanden in dit decreet ?

**Mevrouw Desi Schoenmaekers :** Dat is de bedoeling, aangezien de aanschrijvingen 148 van 1971 en 6 van 1975 specifiek op de bestaande intercommunale vorm zijn gebaseerd. Daarbij heeft men zich gesteund op de emanatietheorie : de intercommunales stellen zich in de plaats van de gemeenten. Er moet dus inderdaad worden overwogen hetzelfde te doen voor de nieuwe samenwerkingsverbanden en dat te verwerken in een rondschriften.

**De voorzitter :** Is een intercommunale die nu vuilzakken verkoopt aan zijn klanten BTW-plichtig voor die activiteit ?

**Mevrouw Desi Schoenmaekers :** Dat is een moeilijke vraag. Eigenlijk weet ik dat niet. De vuilzakkenverkoop behoort tot de huisvuilophaling. Daarvoor zijn de gemeenten niet belastingplichtig. Normaal gezien geldt dan ook geen belastingplicht voor de intercommunale, tenminste in het kader van de huidige aanschrijvingen. Voor activiteiten waarvoor de gemeente ingevolge de geldende regelge-

ving niet belastingplichtig is, zijn immers ook de huidige intercommunales waaraan beheers- en reglementeringsrechten werden overgedragen, niet belastingplichtig. Maar dat is eigenlijk al een verregaande uitbreiding van de emanatietheorie. Dat moet dus allemaal opnieuw worden onderzocht.

**De heer Laverge :** Een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat studieopdrachten uitvoert viel vroeger onder de koepel van een intercommunale, en was bijgevolg niet BTW-plichtig. Nu de intergemeentelijke samenwerking wordt opgesplitst, en de gemeenten mogelijk een samenwerkingsverband gaan oprichten voor specifieke studieopdrachten, meen ik uit uw betoog te kunnen afleiden dat, aangezien het hier gaat om een dienstverlenende vereniging, deze voortaan BTW-plichtig zal zijn. Tot nu toe is dat niet het geval.

**Mevrouw Desi Schoenmaekers :** Inderdaad. In de memorie bij artikel 12 wordt dat nog in twijfel getrokken. In een dienstverlenende vereniging zijn evenwel alle handelingen, zowel naar derden, gemeenten als andere samenwerkingsvormen, aan de BTW onderworpen. Wanneer dat vroeger niet gebeurde kon dat alleen indien aan de betrokken intercommunale beheers- en reglementeringsrechten werden overgedragen. Ik vraag mij af of daarvan sprake kan zijn indien het alleen gaat over studieprojecten.

**De heer Jan Laurys :** Ik vraag mij af wanneer er precies een beheersoverdracht is. Dan spreekt men in elk geval niet meer van een dienstverlenende vereniging, want de definitie zegt net dat dat een samenwerkingsverband is zonder beheersoverdracht.

**Mevrouw Desi Schoenmaekers :** Inderdaad. Beheersoverdracht is dan uitgesloten. Nu ontstaat dus een duidelijke situatie. De eerste drie samenwerkingsvormen vallen buiten de vrijstelling, alleen de laatste kan daar eventueel nog onder vallen, als de beheersoverdracht inderdaad volledig is en alle verantwoordelijkheden worden doorgegeven. Ik verwijst naar de aanschrijving 6 van 1975, waarin is bepaald wanneer de beheersrechten volledig zijn overgedragen. Daarvoor is bijvoorbeeld vereist dat de gemeente niet zelf nog de taak kan vervullen of geen beroep meer kan doen op een derde. Bij de dienstverlenende samenwerkingsvorm kan de gemeente nog altijd beslissen zelf de taak te volbrengen.

**De heer Jacques Laverge :** Dat zal uiteraard een belangrijke extra kostenfactor zijn voor de gemeente. In het nieuwe concept is er immers bijna

nooit een exclusieve overdracht. Het zal meestal gaan om deelopdrachten, en dan is er BTW-plicht.

**De voorzitter :** We stellen vast dat de BTW-administratie de nieuwe samenwerkingsverbanden elk op hun waarde zal gaan toetsen, en eventueel, zich beroepend op de in het verleden uitgevaardigde aanschrijvingen, al dan niet rekening zal houden met de BTW-plicht. Ik heb de indruk dat men dat geval per geval zal bekijken, en dan enkel nog binnen de opdrachthoudende verenigingen.

**Mevrouw Desi Schoenmaekers :** Uit de dossiers die wij binnenkrijgen blijkt dat de intercommunales soms geïnteresseerd zijn om belastingplichtig te zijn, aangezien dat een recht op aftrek meebrengt. Indien zij zware kosten of investeringen moeten doen voor de taken die zij op zich nemen, hebben zij in dat geval recht op aftrek.

*De verslaggevers,*

Dominique GUNS  
Bart DE SMET

*De voorzitter,*

Jan PENRIS