

ingediend op **1195** (2021-2022) – Nr. 1  
16 maart 2022 (2021-2022)

## **Conceptnota voor nieuwe regelgeving**

van Brecht Warnez, Koen Van den Heuvel, Peter Van Rompuy,  
Katrien Partyka, Hilâl Yalçın en Robrecht Bothuyne

over de versterking van de controle  
op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

## 1. Situering

De lokale besturen vormen de basis van de bestuurlijke opbouw van Vlaanderen. Ze zijn het politieke basisniveau en genieten van alle overheden het grootste vertrouwen bij de burger. Mensen die met problemen geconfronteerd worden of vragen hebben, wenden zich in de eerste plaats tot hun lokaal bestuur voor oplossingen en antwoorden. Terecht verwachten ze ook dat hun lokaal bestuur in staat is om op hun bekommernissen een antwoord te geven. Dat betekent evenwel ook dat die lokale besturen krachtig genoeg moeten zijn om die antwoorden te verschaffen en in te spelen op de noden van hun bevolking en dat in een steeds sneller evoluerende omgeving.

Om zich van die nodige slagkracht te verzekeren beschikken de lokale besturen over een aantal mogelijkheden. Een van die mogelijkheden is het oprichten van een intergemeentelijk samenwerkingsverband waarbij verschillende lokale besturen – in volle autonomie – beslissen om voor de uitvoering van bepaalde gemeentelijke taken samen te werken en op die manier een efficiëntere aanpak ervan te verzekeren.

Die intergemeentelijke samenwerking kan het best omschreven worden als 'verlengd lokaal bestuur'. Die definiëring stond al in het rapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie (CBO), dat in 1997 onder leiding van prof. F. De Rynck werd uitgewerkt. Daarin wordt intergemeentelijke samenwerking omschreven als "verlengd lokaal bestuur op vrijwillige basis voor de doelmatige uitoefening op een aangepaste schaal van welbepaalde en goed omschreven gemeentelijke taken. Deze samenwerking is en blijft een hulpstructuur van de gemeenten die het mogelijk moet maken om op een flexibele wijze en op uiteenlopende schalen gemeentelijke taken doelmatig te organiseren."<sup>1</sup>

Die omschrijving heeft nog niets aan waarde ingeboet.<sup>2</sup> Het gaat om lokale besturen die de uitvoering van lokale taken aan een hulpstructuur toevertrouwen. Het gegeven dat het in essentie om hulpstructuren gaat die lokale taken uitoefenen, betekent ook dat de lokale besturen en de verkozen raadsleden in alle omstandigheden het nodige toezicht op het functioneren van die intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moeten kunnen blijven uitoefenen. De uitvoering van lokale taken wordt gecontroleerd door lokale verkozenen. Of die uitvoering in de praktijk al dan niet gebeurt door een door de lokale besturen opgerichte hulpstructuur, doet daar niets aan af.

Toch rijzen er heel wat vragen over de controle op die samenwerkingsverbanden door de lokale besturen en de verkozen raadsleden. Al te vaak wordt vastgesteld dat samenwerkingsverbanden een eigen leven gaan leiden en dat de lokale bestuurders niet altijd de 'leidende' entiteiten zijn van die samenwerkingsverbanden. En dat is een gegeven dat absoluut niet kan. Met de voorliggende conceptnota willen de indieners een aantal instrumenten aanreiken om die controle op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden door de lokale besturen en hun bestuurders te versterken.

<sup>1</sup> F. De Rynck en A. De Troyer, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Commissie Bestuurlijke Organisatie, 220 p.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de definitie die de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG) gaf in de hoorzitting over de structuren, mandaten en taken in het kader van de intergemeentelijke samenwerking (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1214/1, 4).

## 2. Het belang en de impact van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

### 2.1. Autonome besturen die vrijwillig tot stand komen

Zoals hierboven al is vermeld, zijn intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hulpstructuren van de lokale besturen die zijn opgericht door verschillende steden en gemeenten om gezamenlijk bepaalde taken uit te voeren.

Het eerder geciteerde CBO-rapport<sup>3</sup> geeft aan dat er bij de oprichting en de werking van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden twee basiselementen kenmerkend zijn:

- ze behartigen aangelegenheden die tot de gemeentelijke belangensfeer behoren. Ze kunnen niet meer dan wat gemeenten kunnen, maar ze kunnen het wel op een efficiëntere manier doen;
- de samenwerking steunt op de vrijwillige keuze van de gemeenten.<sup>4</sup>

De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vormen dus een verlengd bestuur voor de gemeenten. Ze zijn door verschillende gemeenten vrijwillig opgericht ter uitvoering of ondersteuning van een welomschreven gemeentelijke taak. In samenwerkingsverbanden bundelen de lokale besturen hun krachten om gezamenlijk initiatieven te nemen en uit te voeren en om op een gedegen manier tegemoet te kunnen komen aan de noden en behoeften van hun inwoners. Intergemeentelijke samenwerking is in die zin een zeer nuttig concept, dat lokale besturen in staat stelt om heel wat dienstverlening aan hun inwoners te leveren.

Elke gemeente is vrij om te kiezen om zich al dan niet te verenigen voor de uitoefening van taken van gemeentelijk belang. De manier waarop ze zich verenigen, is daarentegen gereguleerd. Krachtens artikel 162 van de Grondwet en artikel 6, §1, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI) kunnen gemeenten zich alleen met elkaar verstaan of verenigen volgens de voorwaarden en de wijze die een decreet bepaalt.<sup>5</sup> Die voorwaarden zijn momenteel opgenomen in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.<sup>6</sup> Tot voor de inwerkingtreding van dat decreet werd de intergemeentelijke samenwerking geregeld in het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking (dat op zijn beurt in de plaats trad van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales).

### 2.2. De opmars van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

De lokale besturen hebben dus een lange traditie van samenwerking, in een brede waaier van domeinen:

- afvalophaling en -verwerking;
- drinkwatervoorziening;
- streekontwikkeling;
- distributie van energie;
- beheer en werking van crematoria;
- erfgoed enzovoort.

<sup>3</sup> F. De Rynck en A. De Troyer, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Commissie Bestuurlijke Organisatie, 220 p.

<sup>4</sup> De vrijwilligheid zal nu op vlak van territorialiteit – met het oog op een geharmoniseerd bestuurlijk landschap – door de regiovorming worden ingeperkt (infra).

<sup>5</sup> J. Debievre, 'De eerste steen van het nieuwe gemeentehuis. Het Decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking', *T.Gem.* 2002, afl. 2, p. 101-105, nr. 9-13.

<sup>6</sup> Uitgebreider informatie daarover is te vinden in J. Dujardin en W. Somers, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 475 p. en in M. Verhulst, *De intergemeentelijke samenwerking in Vlaanderen*, Brugge, Vanden Broele, 2018, 392 p.

Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden door de jaren heen is toegenomen. In 2020 waren er 152 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid actief. Ze waren als volgt opgedeeld<sup>7</sup>:

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| Projectverenigingen           | 71  |
| Dienstverlenende verenigingen | 24  |
| Opdrachthoudende verenigingen | 57  |
|                               | 152 |

Een jaar later – in 2021 – is daar één samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid bijgekomen.<sup>8</sup>

In 1997 telde Vlaanderen 82 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.<sup>9</sup> 53 daarvan waren zuivere intercommunales en 29 waren gemengde intercommunales (intercommunales met een private inbreng).

Tegen het jaar 2012<sup>10</sup> was dat aantal al opgelopen tot een totaal van 298, verdeeld als volgt:

- 152 interlokale verenigingen;
- 50 projectverenigingen;
- 36 dienstverlenende verenigingen;
- 60 opdrachthoudende verenigingen.

Gemeenten zijn niet alleen betrokken in de samenwerkingsverbanden zoals die opgenomen zijn in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur (DLB). De regioscreening van 2012<sup>11</sup>, die werd uitgevoerd door toenmalig minister van Binnenlands Bestuur, Geert Bourgeois, resulteerde in een gebiedsdekkend overzicht van samenwerkingsverbanden waar Vlaamse lokale besturen aan deelnemen.

In de databank werden in totaal 2229 samenwerkingsverbanden geïnventariseerd. Dat ging van informeel overleg tussen gemeentelijke ambtenaren, over intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, tot Vlaamse of federale regionale structuren of geografische afbakeningen. Gemiddeld waren er per Vlaamse gemeente 68 samenwerkingsverbanden opgelijst. Het minimale aantal samenwerkingsverbanden was 30, het maximum 152.

### 2.3. Verschillende juridische rechtsvormen

Het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur bepaalt vijf vormen van intergemeentelijke samenwerking:

- 1<sup>o</sup> samenwerking zonder rechtspersoonlijkheid: interlokale vereniging. De interlokale vereniging wordt vooral aangewend voor de realisatie van in omvang beperkte projecten. Ze richt zich onder meer op sport, bibliotheken, toerisme enzovoort;

<sup>7</sup> Schriftelijke vraag van 19 oktober 2020 van Brecht Warnez. *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2020-21, nr. 27, aan minister Bart Somers.

<sup>8</sup> Schriftelijke vraag van 14 januari 2022 van Brecht Warnez. *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2021-22, nr. 126, aan minister Bart Somers.

<sup>9</sup> F. De Rynck en A. De Troyer, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Commissie Bestuurlijke Organisatie, 220 p.

<sup>10</sup> Agentschap Binnenlands Bestuur, Regioscreening. *Bestuurlijke regionale samenwerking in Vlaanderen. Inventarisatie en analyse*, 24 april 2012, 93 p. (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/10609>).

<sup>11</sup> Agentschap Binnenlands Bestuur. Regioscreening. *Bestuurlijke regionale samenwerking in Vlaanderen. Inventarisatie en analyse*. 24 april 2012.

## 2° samenwerking mét rechtspersoonlijkheid:

- projectvereniging: ook deze samenwerking is bedoeld voor kleinschaligere projecten, maar het gaat in dit geval wel om een afzonderlijke rechtspersoon. Een projectvereniging is actief in domeinen zoals erfgoed, toerisme en cultuur;
- dienstverlenende vereniging: dit is een zwaardere vorm van samenwerking, maar zonder beheersoverdracht. De samenwerkingsverbanden die activiteiten ontplooiën op het vlak van streekontwikkeling, zijn een bekend voorbeeld van dienstverlenende verenigingen. Deze samenwerkingsverbanden bestrijken in de praktijk een breed spectrum aan doelstellingen, die gaan van ruimtelijke ordening over e-government tot duurzame ontwikkeling;
- opdrachthoudende vereniging: dit is een samenwerkingsvorm met beheersoverdracht. De deelnemende gemeenten hebben daarbij afstand gedaan van hun recht om de opdrachten die toevertrouwd zijn aan het samenwerkingsverband, zelf uit te voeren;
- opdrachthoudende vereniging met private deelname: dit is de meest recente vorm van samenwerking, die werd ingevoerd bij het decreet van 27 april 2016. Deze vorm van samenwerking is alleen mogelijk voor samenwerking op het vlak van energie of afval.

### 2.4. Een toenemend belang

Door de jaren heen is het belang van de intergemeentelijke samenwerking duidelijk gegroeid. Elke stad of gemeente werkt op een of ander domein samen of doet een beroep op een of andere vorm van intergemeentelijke samenwerking. Daar zijn verschillende redenen voor:

- intergemeentelijke samenwerking heeft een duidelijke meerwaarde. Samenwerken heeft de lokale besturen in staat gesteld om op bepaalde terreinen een dienstverlening uit te bouwen en projecten te realiseren waartoe ze elk afzonderlijk niet zouden zijn gekomen. Denk bijvoorbeeld aan de belangrijke rol die gemeenten dankzij de intergemeentelijke samenwerking hebben kunnen opnemen in de ontwikkeling van bedrijventerreinen, huisvesting enzovoort;
- intergemeentelijke samenwerking stelt lokale besturen in staat om gezamenlijk expertise op te bouwen, ambities en uitdagingen te realiseren, en innoverend en kwaliteitsvol te blijven in een steeds sneller wijzigende maatschappelijke context;
- intergemeentelijke samenwerking is zeer divers, van kleinschalige, projectmatige samenwerking, over overleg, tot structuren die fungeren als technisch verlengstuk, for a die regionaal bedrijventerreinen ontwikkelen, streekbeleid uitwerken enzovoort;
- het is niet meer dan logisch dat de gemeenten opdrachten die ze zelf kunnen uitvoeren, ook samen moeten kunnen aanpakken;
- intergemeentelijke samenwerking fungeert als een verlengstuk van de gemeenten. Het zijn hulpstructuren van en voor de gemeenten.

## 3. De democratische controle

### 3.1. De bestaande instrumenten zijn te beperkt

- Terugkoppeling naar de gemeenteraad

Sinds de hervormingen van het DLB is de raad van bestuur van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging beperkt tot vijftien personen.<sup>12</sup> Dat betekent

<sup>12</sup> Artikel 434 van het DLB; F. Vandendriessche en J. Vranckx, 'Gemeentelijke verzelfstandiging en samenwerking onder het Decreet Lokaal Bestuur', T.Gem. 2018, afl. 3-4, p. 228.

dat niet alle gemeenten meer rechtstreeks<sup>13</sup> vertegenwoordigd zijn en dus – hoe-wel ze het beheer van (vaak belangrijke) bevoegdheden overdragen – geen nauwe band meer hebben met de beleidsuitvoering. Dat maximum van vijftien personen beperkt dus de democratische controle of maakt de controle die gemeenten op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen uitoefenen, op zijn minst minder rechtstreeks.

Bij de aanpassing van het aantal bestuurders in de raden van bestuur werd gesteld dat het bij de samenstelling van de raad van bestuur niet draait om gemeentelijke representativiteit, maar dat die raad van bestuur wordt samengesteld uit een kleinere selectie aan competente bestuurders en op basis van een evenwichtige geografische verdeling met een maximum van vijftien. De optie voor een raad van bestuur met een beperkte omvang werd verantwoord vanuit de idee dat de slagkracht van dat orgaan moest worden bewaakt.<sup>14</sup>

In de commissie Binnenlands Bestuur liet de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) al verstaan dat die beperking negatieve gevolgen kan inhouden voor de democratische werking van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Zelf kwam de VVSG met het voorstel om minstens één bestuurder per gemeente te garanderen. Volgens de VVSG is dat een voorwaarde om de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden als verlengde van de lokale besturen te blijven zien. Bovendien, zo argumenteert de VVSG, zorgt de beperking van het aantal bestuurders zonder de garantie van minimaal één vertegenwoordiger per gemeente voor mogelijke problemen met het Europees recht inzake overheidsopdrachten.<sup>15</sup>

Als een gemeenteraad geen controle kan uitoefenen via een vertegenwoordiger, worden de andere methoden van toezicht en participatie in het beleid dus nog belangrijker. De decreetgever bouwde daarom een extra informatie-instrument in.<sup>16</sup> Krachtens artikel 441 van het DLB moeten leden van de raad van bestuur of gemandateerden van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging immers minstens tweemaal per jaar, tijdens een openbare vergadering van elk van de deelnemende gemeenten, verslag uitbrengen over de uitoefening van de bevoegdheden en taken van en door de raad van bestuur. Ze lichten ook het beleid van de intergemeentelijke vereniging toe.

Die verplichting werd bij de totstandkoming van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking opgenomen. Die bepaling werd in het decreet van 2001 ingevoegd om te vermijden dat de gemeenteraadsleden van de deelnemende gemeenten onvoldoende op de hoogte zouden worden gehouden van het reilen en zeilen van het samenwerkingsverband. Volgens de toenmalige decreetgever was de hoop reëel dat het vaak voorkomende verwijt van gebrek aan democratisch gehalte van de samenwerkingsverbanden, ontkracht zou worden door een nauwere band met de gemeenten tot stand te brengen.<sup>17</sup> Zoals in de toelichting bij het decreet van 6 juli 2001 opgemerkt wordt, is de voorwaarde wel dat de gemeenten zelf de aangeboden kans grijpen om hun betrokkenheid bij het samenwerkingsverband te verdiepen.

<sup>13</sup> In de praktijk valt op dat gemeenten die geen eigen bestuurder in de raad van bestuur kunnen afvaardigen, een vertegenwoordiger uit een andere gemeente kiezen, die dan als 'gezamenlijke bestuurder' optreedt. Juridisch gezien hoeft die bestuurder evenwel geen rekenschap af te leggen aan de gemeente zonder rechtstreekse vertegenwoordiger.

<sup>14</sup> Visienota betreffende de algemene principes voor de stroomlijning van (inter)gemeentelijke participaties, zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 5 mei 2017.

<sup>15</sup> Verslag van de hoorzitting over de structuren, mandaten en taken in het kader van de intergemeentelijke samenwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1214/1, p. 4-7; zie hierover F. Vandendriessche en J. Vranckx, 'Gemeentelijke verzelfstandiging en samenwerking onder het Decreet Lokaal Bestuur', *T.Gem.* 2018, afl. 3-4, p. 229.

<sup>16</sup> F. Vandendriessche en J. Vranckx, 'Gemeentelijke verzelfstandiging en samenwerking onder het Decreet Lokaal Bestuur', *T.Gem.* 2018, afl. 3-4, p. 230.

<sup>17</sup> Ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 565/1, p. 20; amendement nr. 54, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 565/4, p. 8.

Aan die decretale verplichting zijn geen gevolgen noch sancties gekoppeld. In de praktijk blijkt dat de toelichting zelden of nooit plaatsheeft en de decretale controlewaarborg bijgevolg geen enkele kracht heeft.<sup>18</sup> Bovendien is die vorm van democratische terugkoppeling niet vastgesteld voor de andere samenwerkingsverbanden. De memorie van toelichting geeft daarvoor geen motivatie.

Voor andere samenwerkingsverbanden dan de opdrachthoudende of dienstverlenende verenigingen is niet in een terugkoppeling voorzien. Vermoedelijk heeft de decreetgever (in eerste instantie?) ervoor geopteerd om de terugkoppeling alleen te verplichten voor de 'grotere' intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

#### – Vertegenwoordiging in de algemene vergadering

De gemeenteraad beschikt over de niet-delegeerbare bevoegdheid om per algemene vergadering het mandaat te verlenen aan raadsleden om de gemeente te vertegenwoordigen in algemene vergaderingen van dienstverlenende en opdracht-houdende verenigingen.<sup>19</sup> De algemene vergadering is openbaar en vindt minstens tweemaal per jaar plaats.<sup>20</sup>

De mandaten worden door de gemeenteraden rechtstreeks toegewezen. De aanwijzing van de algemene vergadering en de toewijzing van de mandaten geldt maar voor één algemene vergadering. Op die manier wordt bij de samenstelling van de algemene vergadering telkens de aandacht gevestigd op die algemene vergadering. Bovendien staat dan ook de mogelijkheid open om de agenda te bespreken en het mandaat van de vertegenwoordiger vast te leggen.<sup>21</sup> Er bestaat echter onduidelijkheid over de afbakening van de bevoegdheden van de gemandateerde. De decreetgeving schept geen duidelijkheid over de grenzen die het mandaat oplegt aan de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de gemandateerde. Zo is niet duidelijk of de gemeenteraad over elk punt van de agenda van de algemene vergadering een expliciet standpunt moet innemen, en op die manier het mandaat van de afgevaardigde inhoudelijk beperken. Wel staat vast dat als er een statutenwijziging op de agenda van de algemene vergadering staat, er volgens de procedure in artikel 427 van het DLB over een expliciet mandaat wordt gestemd in de raden van de deelnemers. Maar over de andere agendapunten spreekt het decreet geen heldere taal. Daardoor is het de taak van de gemeenteraden zelf om de draagwijdte van het mandaat van hun afgevaardigden vast te leggen. Alleen de bepalingen over de vereniging of vennootschap voor sociale dienstverlening, als ook het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm in het DLB zijn strenger: de leden van respectievelijk de raad voor maatschappelijk welzijn en de gemeenteraad moeten handelen volgens de instructies van de raad.<sup>22</sup>

De gemeenten lijken bijgevolg over een grote vrijheid te beschikken om beslissingen te nemen over de draagwijdte van het mandaat dat de gemeenteraad aan de vertegenwoordigers van de gemeente in de algemene vergadering geeft. De minister van Binnenlands Bestuur verduidelijkte dat als volgt: "Artikel 432 DLB vereist dat de deelnemende gemeenten per algemene vergadering het mandaat van hun vertegenwoordigers in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vastleggen. Reeds herhaaldelijk werd de vraag gesteld of de gemeenteraad over elk punt van

<sup>18</sup> D. Vos, M. Decock, I. Carlens, J. Voets, S. Van Garsse en F. Vandendriessche, Juridisch-bestuurskundig onderzoek – Evaluatie van het organiek kader voor verzelfstandiging en samenwerking, Agentschap Binnenlands Bestuur, 2022, p. 48-49 (<https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/nieuws/evaluatie-rapport-organiek-kader-verzelfstandiging-en-samenwerking>).

<sup>19</sup> Artikel 41, 22°, juncto artikel 432 van het DLB.

<sup>20</sup> Artikel 432 van het DLB.

<sup>21</sup> Ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 565/1, p. 19; J. Dujardin en W. Somers (eds.), Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking, die Keure, Brugge, 2013, p. 139-140.

<sup>22</sup> Artikel 246 en 511 van het DLB; D. Vos, M. Decock, I. Carlens, J. Voets, S. Van Garsse en F. Vandendriessche, Juridisch-bestuurskundig onderzoek – Evaluatie van het organiek kader voor verzelfstandiging en samenwerking, Agentschap Binnenlands Bestuur, 2022, p. 57 (<https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/nieuws/evaluatie-rapport-organiek-kader-verzelfstandiging-en-samenwerking>).



de agenda een expliciet standpunt moet innemen en daarover een mandaat meegeven aan de afgevaardigde in de algemene vergadering. Zover is de decreetgever niet willen gaan. Het is aan de gemeenteraden zelf om te bepalen hoe ver ze willen gaan in het vastleggen van het mandaat van hun afgevaardigden.”<sup>23</sup>

In beslissingen van verschillende gemeenteraden over de vaststelling van het mandaat van hun vertegenwoordiger wordt in de praktijk opgenomen dat aan de vertegenwoordiger van de gemeente opgedragen wordt zijn stemgedrag af te stemmen op de beslissingen die in de gemeenteraad werden genomen of dat bijvoorbeeld de vertegenwoordiger van de gemeente gemandateerd wordt om een bepaald punt goed te keuren.

Bij de aanstelling van de gemandateerde kunnen raadsleden tijdens de gemeenteraadszitting vragen stellen over de agenda. Op de gemandateerde vertegenwoordiger rust ook een rapporteringsverplichting.<sup>24</sup> Toch wordt vastgesteld dat in de gemeenteraden weinig of niet gedebatteerd wordt over de agenda en de verslagen. Voor de betrokken gemandateerde raadsleden is het bovendien vaak een uitdaging om het technisch inzicht in de werkzaamheden van de intergemeentelijke samenwerkingsstructuren te verwerven, zeker in bepaalde sectoren (bijvoorbeeld energie), waardoor een effectieve controle in de praktijk vaak moeilijk of zelfs onhaalbaar wordt.

De onduidelijkheid over de limieten van het mandaat en de tekortkomingen in de praktijk leiden tot de conclusie dat er op het vlak van de toewijzing van het mandaat van de vertegenwoordiger nog verbetering mogelijk is. In navolging van artikel 246 en 511 van het DLB zou ook voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden verduidelijkt kunnen worden dat de gemandateerde van de gemeente in de algemene vergadering verondersteld wordt om de instructies van de gemeenteraad te volgen. De gemandateerde vertegenwoordigt immers de gemeente en niet zichzelf, en het moet de bedoeling zijn dat hij binnen de algemene vergadering het standpunt volgt van de gemeente die hem afgevaardigd heeft. Het is evident dat de gemeenteraad de (discretionaire) bevoegdheid van de gemandateerde vastlegt in het aanstellingsbesluit.

#### – Lijst met besluiten

Dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen zijn verplicht om via hun webtoepassing een lijst bekend te maken van besluiten van de bestuursvergadering van de vereniging. Dezelfde webtoepassing moet ook de wijze vermelden waarop het publiek inzage kan krijgen in de besluiten die op de lijst zijn vermeld, naast de datum van de bekendmaking van de lijst en de mogelijkheid om klacht in te dienen bij de toezichthoudende overheid.

Van een aantal besluiten moet de volledige inhoud bekendgemaakt worden via de webtoepassing, namelijk:

- de besluiten over de rechtspositie van het personeel;
- de voorstellen van de raad van bestuur over het saneringsplan overeenkomstig artikel 457 van het DLB;
- de code van goed bestuur, na goedkeuring door de algemene vergadering.

De bekendmaking van de lijsten betekent dat iedereen die er kennis van wil nemen, dat ook kan. Niet alleen de toezichthoudende overheid maar ook de geïnteresseerde gemeenteraadsleden kunnen op die manier op de hoogte blijven van de besluiten die het intergemeentelijk samenwerkingsverband heeft genomen. Op zich vormt

<sup>23</sup> Schriftelijke vraag van 23 november 2020 van Chris Janssens. *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2020-21, nr. 67, aan minister Bart Somers.

<sup>24</sup> Schriftelijke vraag van 15 januari 2021 van Immanuel De Reuse. *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2020-21, nr. 144, aan minister Bart Somers.



dat al een belangrijke basis voor gemeenteraadsleden die zich verder over de beslissingen van het intergemeentelijke samenwerkingsverband willen informeren en bepaalde zaken zelfs in de eigen gemeenteraad ter sprake willen brengen of aankaarten. Die werkwijze vereist evenwel de actieve raadpleging door gemeenteraadsleden. Gemeenteraadsleden moeten zelf naar de webtoepassing gaan en daar de besluiten opzoeken: de besluiten komen niet automatisch naar hen toe.

#### – Inzage- en bezoekrechten

Gemeenteraadsleden hebben volgens artikel 29 van het DLB een recht van inzage in alle dossiers, stukken en akten, ongeacht de drager, die het bestuur van de gemeente betreffen. Raadsleden hebben volgens artikel 440 van het DLB een inzage-recht in de gedetailleerde notulen van de vergaderingen van de raad van bestuur van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging.<sup>25</sup> Daarbij wordt ook inzage verleend in het stemgedrag van de individuele leden en alle documenten waar in de notulen naar verwezen wordt. Ze worden ter inzage van de gemeenteraadsleden gelegd op het secretariaat van de deelnemende gemeenten. Een raadslid kan ook vragen aan het deelnemende bestuur om de notulen en alle stukken waarnaar in de notulen wordt verwezen elektronisch ter beschikking te stellen. De vereniging zal dan de gevraagde stukken elektronisch aanbieden aan het deelnemende bestuur, dat op zijn beurt de stukken in digitale vorm aan het raadslid bezorgt. Die regels doen geen afbreuk aan de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging van de raadsleden wegens schending van het beroepsgeheim, overeenkomstig artikel 458 van het Strafwetboek.

Daarnaast volgt uit artikel 29, §2, van het DLB dat de gemeenteraadsleden alle instellingen en diensten mogen bezoeken die de gemeente opricht en beheert. Dat geldt dus zeker ook voor de instellingen die opgericht zijn in het kader van de intergemeentelijke samenwerking.

Helaas blijkt ook hier dat lokale mandatarissen niet of nauwelijks gebruikmaken van die mogelijkheden. Uit een juridisch-bestuurskundig onderzoek van de UGent en de UHasselt kwam duidelijk naar voren dat er in de praktijk een organisatorische desinteresse heerst in de mogelijkheden van democratisch toezicht. Raadsleden zijn in de praktijk vaak nog niet voldoende ingelicht over de mogelijkheden die ze hebben om controle uit te oefenen op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.<sup>26</sup>

### 3.2. Versterking van de democratische controle

De mate van democratische controle op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is een gegeven dat steeds terugkomt. Telkens opnieuw rijst daarbij de vraag in welke mate de lokale besturen en de door de bevolking verkozen mandatarissen nog enig zicht hebben op het functioneren van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Besturen de gemeenten de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of is het eerder andersom? Leiden de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden meer en meer een eigen leven en worden er beslissingen genomen waar de lokale besturen zelf niet of onvoldoende van op de hoogte zijn of worden gebracht? En worden gemeenten en gemeenteraadsleden dan plots geconfronteerd met het gegeven dat het samenwerkingsverband waarvan ze deel uitmaken, gaat investeren in de exploitatie van aardgasnetten in

<sup>25</sup> J. Dujardin en W. Somers (eds.), *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, die Keure, Brugge, 2013, 150 p.

<sup>26</sup> D. Vos, M. Decock, I. Carlens, J. Voets, S. Van Garsse en F. Vandendriessche, *Juridisch-bestuurskundig onderzoek – Evaluatie van het organiek kader voor verzelfstandiging en samenwerking*, Agentschap Binnenlands Bestuur, 2022, p. 50-51 (<https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/nieuws/evaluatierapport-organiek-kader-verzelfstandiging-en-samenwerking>).

Brazilië zonder dat ze daar blijkbaar in voldoende mate van op de hoogte zijn?<sup>27</sup> Of met intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die Zuid-Afrikaanse bibliotheken automatiseren?<sup>28</sup>

In deze conceptnota voor nieuwe regelgeving werd al gesteld dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te beschouwen zijn als een vorm van verlengd lokaal bestuur. Het zijn organisaties die in essentie taken uitvoeren die tot het takenpakket en de opdrachten van de lokale besturen behoren. Dat betekent dat de controle op het reilen en zeilen van die samenwerkingsverbanden ook door de gemeenten en door de gemeenteraadsleden moet kunnen gebeuren.

Naar aanleiding van de misbruiken die een paar jaar geleden aan de oppervlakte kwamen, werd in het parlement ook uitvoerig stilgestaan bij het belang van de democratische controles op die intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.<sup>29</sup> Daarbij werd steevast beklemtoond dat goede intergemeentelijke samenwerking democratisch is. Al in de wet van 22 december 1996 betreffende de intercommunales werd de democratisering vooropgesteld via de onderstaande driedelige doelstelling:

- een doorgedreven democratisering van de intercommunale bewerkstelligen;
- het toezicht op de intercommunale verlichten;
- de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden transparanter maken.<sup>30</sup>

Ook in het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking werden verschillende elementen opgenomen die de transparantie en inspraak moesten vergroten (agenda's van de algemene vergadering worden aan alle deelnemers verstuurd, alle notulen van de raden van bestuur en de documenten waar in de notulen naar verwezen wordt zijn ter inzage van de gemeenteraadsleden, tweemaal per jaar wordt aan de gemeenteraad gerapporteerd enzovoort). Diezelfde elementen zijn ook opgenomen in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

Er zijn dus wel heel wat instrumenten beschikbaar die een democratische controle mogelijk maken. Een noodzaak om het bestaande instrumentarium sterk aan te vullen met tal van nieuwe instrumenten is er niet echt. Wat wel nodig is, is dat gemeenteraadsleden efficiënter en actiever op de hoogte worden gebracht van het beleid en de uitvoering ervan in de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, dat ze beter op de hoogte gebracht worden van de instrumenten waarover ze beschikken, dat ze ertoe aangemoedigd worden om die instrumenten ook effectief te gebruiken en daarbij ook de nodige ondersteuning krijgen. Er moet gewerkt worden aan de versterking van de bestuurders van het samenwerkingsverband en van de gemeenteraadsleden door meer vorming en opleiding.

- Vereenvoudiging en vermindering van het aantal structuren

Het aantal structuren waarin de lokale besturen op de een of andere manier participeren, is aanzienlijk. Zoals als eerder is vermeld, telt Vlaanderen ruim 150 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid – zoals is geregeld in titel 3, hoofdstuk 3, 3 van het DLB – en volgens de regioscreening van 2012 in totaal 2229 samenwerkingen (van informele tot en met de Vlaamse of federale regionale structuren).

<sup>27</sup> Zie ook de vragen om uitleg van Bruno Tobback en Jeremie Vaneekhout van 29 januari 2019 aan minister Bart Somers, VI.Parl. 2020-21, nr. 1271 en 1376.

<sup>28</sup> Zie [www.cipalschaubroeck.be/cs-ciblis](http://www.cipalschaubroeck.be/cs-ciblis) (geraadpleegd op 1 maart 2022).

<sup>29</sup> Verslag van de hoorzitting namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid over de structuren, mandaten en taken in het kader van de intergemeentelijke samenwerking, *Parl. St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1214/1.

<sup>30</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerp van wet betreffende de intercommunales, *Parl.St.* Senaat 1982-83, nr. 529/1, 2.

Van welke kant die structuren ook worden bekeken, het is en blijft een kluwen waarvan iedereen inziet dat er uiteindelijk geen enkele lokale mandataris is die nog enig zicht kan behouden op die veelheid aan samenwerkingsverbanden waarin zijn gemeente betrokken is. De veelheid aan structuren en de verschillende vormen ervan leiden tot een complexiteit die elke democratische controle sterk hypothekeert.

Naar de vermindering van die veelheid aan structuren werd evenwel, met de regiovorming, een belangrijke kentering ingezet. De regiovorming houdt in dat, verder bouwend op de eerder vermelde regioscreening, vaste regio's zullen worden afgebakend waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke samenwerking – zowel de bestaande als de nieuwe – in principe moeten plaatsvinden.

Samengevat is de regiovorming gestoeld op de volgende algemene uitgangspunten:

- er wordt meer en meer samengewerkt in grotere regio's met het oog op coördinatie van maatschappelijke systemen die de gemeentegrenzen en de beleidssectoren overschrijden (bijvoorbeeld op het vlak van mobiliteit, zorg, wonen, veiligheid enzovoort);
- in samenspraak met de lokale besturen wil de regering toewerken naar referentieregio's waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke en bovenlokale samenwerking plaatsvinden om op die manier tot gebiedscoalities te komen rond maatschappelijke uitdagingen die sectoren en bestuurslagen overschrijden;
- sterke, bestuurskrachtige lokale besturen vormen de basis van succesvolle regionale samenwerking. Samenwerking moet worden georganiseerd vanuit een sterkte. Eventuele fusies nemen dus de noodzaak aan regionale samenwerking niet weg.

De lokale besturen moeten gewezen worden op de mogelijkheden die de regiovorming biedt om de transparantie van de samenwerking met andere gemeenten te vergroten. Gemeenten moeten de nodige incentives aangeboden krijgen om volop in te zetten op regiovorming en die aan te grijpen om vereenvoudigingstrajecten op het vlak van de intergemeentelijke samenwerking op te zetten.

Toch blijven voor de indieners van deze conceptnota de eerder geschetste basisprincipes van intergemeentelijke samenwerking – ook bij regiovorming – van primair belang: de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn het verlengde van een lokaal bestuur en behartigen lokale belangen dankzij een vrijwillige samenwerking tussen gemeenten. Daarbij moet elke gemeente ten volle haar rol kunnen opnemen aan het stuur van elk intergemeentelijk samenwerkingsverband, ook in het kader van regiovorming.

- Verplicht bezorgen van de verslagen van raden van bestuur aan raadsleden

De agenda of de verslagen van raden van bestuur van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hoeven niet op de agenda van de gemeenteraad te worden besproken.<sup>31</sup> Omwille van de haalbaarheid en praktische werkbaarheid is het evident dat de besprekingen van een raad van bestuur niet kunnen worden overgedaan in de gemeenteraad. De essentie van intergemeentelijke samenwerking is bovendien dat bepaalde bevoegdheden volledig of gedeeltelijk door middel van samenwerking met andere gemeenten worden uitgevoerd.

Toch rijst de vraag waarom de verslagen niet actief – via e-mail of op verzoek met de post – aan de gemeenteraadsleden worden bezorgd. De keuze van een gemeenteraad om de gemeentelijke beleidsuitvoering over te dragen aan ofwel het college

<sup>31</sup> Schriftelijke vraag van 23 november 2020 van Chris Janssens. *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2020-21, nr. 67, aan minister Bart Somers.

van burgemeester en schepenen, ofwel een intergemeentelijk samenwerkingsverband mag niet betekenen dat de democratische controle verzwakt wordt.

Net als in andere gemeentelijke beleidsdomeinen krijgt een gemeenteraadslid zo meer inzicht en kan het raadslid op de gemeenteraad vragen stellen aan het college van burgemeester en schepenen. Dat is van cruciaal belang omdat het nog steeds om een – weliswaar overgedragen – gemeentelijke bevoegdheid gaat, waarop een democratische controle mogelijk moet zijn.

Het betekent evenzeer dat een college van burgemeester en schepenen – als collegiaal orgaan – ook sterke betrokkenheid moet (kunnen) tonen met de raad van bestuur van een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Het is daarom noodzakelijk dat de agenda van de raad van bestuur van een intergemeentelijk samenwerkingsverband twee weken vooraf of minstens op hetzelfde moment als de kennisgeving aan de leden van de raad van bestuur, aan de gemeente wordt bezorgd met het oog op agendering op de zitting van het college van burgemeester en schepenen. Op die manier is het college ook nauw betrokken en in de mogelijkheid om vóór de vergadering van de raad van bestuur van het intergemeentelijk samenwerkingsverband een standpunt over bepaalde agendapunten in te nemen of opmerkingen te formuleren.

– Recht op het stellen van schriftelijke vragen

Een raadslid beschikt niet over de mogelijkheid om aan (het beheerscomité of de raad van bestuur van) een intergemeentelijk samenwerkingsverband vragen te stellen over de werking ervan. Om praktische en organisatorische redenen is het niet haalbaar noch wenselijk om alle gemeenteraadsliden te laten participeren in de besluitvorming van een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Toch geven de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden – met uitzondering van de interlokale vereniging waar geen beheersoverdracht is – uitvoering aan belangrijke gemeentelijke bevoegdheden.

Omdat het belang voor raadsleden om vragen te kunnen stellen moet worden afgewogen tegen de praktische haalbaarheid daarvan, stellen de indieners van deze conceptnota voor om raadsleden het recht te geven om aan de raad van bestuur van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden schriftelijk vragen te stellen, waarop de raad van bestuur binnen een termijn van twintig werkdagen moet antwoorden.

– De verplichte mondelinge toelichting van het jaarverslag en het jaaractieplan

Raadsleden moeten goed geïnformeerd zijn over de werking van een intergemeentelijk samenwerkingsverband, zowel op het vlak van de rapportering (de werking van het afgelopen jaar) als van de planning (de vooropgestelde acties), wat de overgedragen gemeentelijke bevoegdheden betreft.

De indieners van deze conceptnota stellen daarom voor om decretaal te verankeren dat de gemeenteraad van de betrokken gemeente – vóór de goedkeuring van de begroting van de intercommunale en als voorwaarde om die goed te keuren – een toelichting krijgt bij het jaaractieplan alsook de begroting – in voorkomend geval in de vorm van een strategisch meerjarenplan (zie ook rubriek 4 over de financiële controle). In de praktijk zal de toelichting over de planning van het komende jaar in het najaar plaatsvinden.

De gemeenteraad kan met tweederdemeerderheid instemmen met een gemeenschappelijke toelichting – samen met andere gemeenteraden – om efficiëntieredenen.

De toelichting wordt gegeven door (een lid van) de raad van bestuur of door een door de raad van bestuur gemandateerde.

- Een centraal openbaar register met alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

Sinds 1 juli 2021 is elke Nederlandse gemeente verplicht om – krachtens artikel 136 van de Wet gemeenschappelijke regelingen<sup>32</sup> – in een centraal digitaal openbaar register de belangrijkste informatie over de opgerichte intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op te nemen. Voor die datum moest elk college van burgemeester en wethouders zelf een register bijhouden van gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeente deelnam.<sup>33</sup> Als de gemeente zelf niet aan haar verplichting voldoet, is het samenwerkingsverband verplicht om de informatie aan te leveren.

Het voordeel van een centraal openbaar register is dat niet elke gemeente dezelfde informatie hoeft bij te houden,<sup>34</sup> maar vooral ook dat voor de rechtszoekenden en de toezichthoudende overheden op een transparante en overzichtelijke wijze alle informatie over intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te vinden is op één digitale plek. Alle informatie over de 'gemeenschappelijke regelingen'<sup>35</sup>, als ook over alle andere openbare besturen, is raadpleegbaar via <https://organisaties.overheid.nl>.

Op die website wordt onder andere informatie opgenomen over de deelnemende bestuursorganen en de datum van hun toetreding, de openbare lichamen waarvan de deelnemende bestuursorganen onderdeel uitmaken, het bestuursorgaan, de wettelijke voorschriften waardoor de bevoegdheden van het samenwerkingsverband worden beheerst, de bevoegdheden, het adres en de contactgegevens, en een verwijzing naar de geconsolideerde tekst van de regeling.

Het op poten zetten van een centraal openbaar register zou ook hier in Vlaanderen de democratische controle en de transparantie van het bestuur alleen maar ten goede komen. De indieners van deze conceptnota stellen daarom voor dat het Agentschap Binnenlands Bestuur die taak toegekend krijgt.

#### 4. De financiële controle

##### 4.1. Evolutie van de financiën

Het groeiende belang van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden werd eerder al geschetst. Die stijgende impact blijkt ook uit de groeiende financiën.<sup>36</sup> In 2018 bedroeg het totaal van de activa al meer dan 20 miljard euro, wat een stijging betekent met 31 procent in de afgelopen tien jaar. De groei wordt vooral veroorzaakt door de stijging van de materiële vaste activa, in het bijzonder bij de installaties, machines en uitrusting. Dat wijst op steeds meer investeringen.

De schulden zijn in tien jaar tijd nog sterker aangegroeid, met maar liefst 54 procent, tot ruim 10 miljard euro. Ter vergelijking: de schulden van alle Vlaamse

<sup>32</sup> Wet van 20 december 1984 houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen, Ned. Stb. 1984, 667 e.v.

<sup>33</sup> Vervallen artikel 27.

<sup>34</sup> Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2018-19, 35.218, nr. 3, p. 57.

<sup>35</sup> Een gemeenschappelijke regeling is een besluit tot samenwerking tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies, waterschappen, rechtspersonen of andere openbare lichamen ter behartiging van een of meer belangen van die bestuursorganen.

<sup>36</sup> Een algemeen overzicht van de jaarrekeningen van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is te vinden op <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc-strategisch-en-financieel-beleid/basisgegevens/bbc-data-financi%C3%ABle-overzichten-tabellen/tabellen-intergemeentelijke-samenwerkingsverbanden> (geraadpleegd op 1 maart 2022). Zie ook schriftelijke vraag van 5 maart 2020 van Peter Van Rompuy. *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2020-21, nr. 203, aan minister Bart Somers.

steden en gemeenten bedroegen in 2018 iets minder, namelijk met 9,8 miljard euro.

De winst van het boekjaar daalde bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden daarentegen de afgelopen tien jaar van 790 miljoen euro naar 289 miljoen euro. In 2018 is de laagste bedrijfswinst (exploitatie) van 471 miljoen euro te noteren in een decennium. Een daling van 102 miljoen ten aanzien van 2009. Daarnaast is er een sterke terugval in de opbrengsten uit financiële vaste activa: terwijl in 2009 nog 361 miljoen opbrengst in de jaarrekening te lezen valt, is dat 'maar' 83 miljoen in 2018.

Gezien de grootteorde van de financiën van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moet de controle erop strikt en passend door een (boven)lokale publieke actor worden uitgeoefend.

#### 4.2. De financiële spelregels

Gemeenten, OCMW's, provincies en de verzelfstandigde entiteiten ervan gebruiken de beleids- en beheerscyclus (BBC).<sup>37</sup> Zoals op de website van het Agentschap Binnenlands Bestuur duidelijk wordt aangegeven, gebruiken ze de BBC als instrument voor hun planning (meerjarenplan), opvolging (boekhouding) en verantwoording (jaarrekening).

Die methode wordt, na een inlooperperiode waarbij sommige besturen als proefbesturen hebben gefunctioneerd, vanaf 2020 door al die besturen gebruikt. In de loop der jaren is wel duidelijk geworden dat de BBC een veelheid aan informatie oplevert, die het voor de betrokken besturen mogelijk maakt om hun financiële toestand in te schatten en op te volgen. Maar tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat een belangrijke 'poot' van het lokale beleid, namelijk de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, tot op heden geen gebruikmaken van de BBC. De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden volgen de vennootschapsboekhouding.<sup>38</sup> Alleen de projectverenigingen hebben de mogelijkheid om gebruik te maken van de BBC.<sup>39</sup> Vanuit transparantieoverwegingen zou het evenwel toch nuttig zijn mochten de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden onder dezelfde vorm rapporteren als de lokale besturen.

Toch is er al verscheidene jaren sprake van de eventuele of mogelijke uitbreiding van de BBC naar de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Jaren geleden al werd er – door de voorganger van de huidige bevoegde minister – gesteld dat de mogelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de BBC naar de politie- en hulpverleningszones verder zou opgevolgd worden en dat de mogelijkheid om de BBC van toepassing te maken op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, onderzocht zou worden.<sup>40</sup> Maar tot op heden vallen de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden niet onder het toepassingsgebied van de BBC.

De verklaring is grotendeels historisch van aard. Decennia geleden – met de invoering van artikel 24, eerste lid, van de kaderwet van 22 december 1986 – werd de boekhouding van ondernemingen van toepassing op alle intercommunales. Voor de intercommunales die een vennootschapsvorm aannamen, is dat zelfs al het geval sinds de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekeningen van de ondernemingen en het koninklijk besluit van 8 oktober 1976 met betrekking tot de jaarrekening van de ondernemingen. De toenmalige afstemming

<sup>37</sup> S. Desmet, BBC 2020. De beleids- en beheerscyclus voor de lokale en de provinciale besturen, Brugge, die Keure, 2019, 293 p.

<sup>38</sup> Artikel 453 van het DLB.

<sup>39</sup> Artikel 411 van het DLB.

<sup>40</sup> Zie onder andere beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2015-2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 526/1, p. 27; beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2016-2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 953/1, p. 28.



op de vennootschapsboekhouding lijkt vooral ingegeven door de toenmalige rechtsvorm die – meer dan nu – was geïnspireerd op het vennootschapsrecht. Sinds het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking werd in Vlaanderen immers de idee verlaten waarbij werd uitgegaan van vennootschappen uit het privaatrecht als rechtsvorm. Er werden vier rechtsvormen sui generis gecreëerd: de interlokale vereniging, de projectvereniging, de dienstverlenende vereniging en de opdrachthoudende vereniging.<sup>41</sup>

De indieners van deze conceptnota zijn er zich ten volle van bewust dat er zich bij de uitbreiding van het toepassingsgebied van de BBC tot de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een aantal technische belemmeringen kunnen voordoen. De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben momenteel een eigen boekhoudstelsel en een aantal ervan richten zich ook op marktactiviteiten. Bovendien is het landschap van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden heel divers. Zo is er voor bepaalde opdrachthoudende verenigingen zelfs een mogelijkheid tot private deelname tot 49 procent.<sup>42</sup> Hoewel een aantal van die samenwerkingsverbanden zich richten op marktactiviteiten en redeneren vanuit een marktlogica, zijn intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in eerste instantie nog steeds publieke actoren.

Bij de evaluatie van het organieke kader voor verzelfstandiging en samenwerking werd al gewezen op de inconsistente, al dan niet verplichte toepassing van de BBC en/of de vennootschapsboekhoudingsregels. De onderzoekers bevelen aan om te werken aan een meer samenhangende regelgeving op dat vlak, waarbij er kan worden toegestaan dat bepaalde samenwerkingsentiteiten gebruikmaken van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen voor operationele doeleinden.<sup>43</sup> Voor de consistente toepassing van de BBC moet er verder onderzoek gevoerd worden om na te gaan in welke mate en op welke wijze een verruiming van de toepassing van de BBC naar de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden mogelijk is. Daarbij moet uitgegaan worden van een publieke logica met de toepassing van de BBC als regel en de vennootschapsboekhoudingsregels als uitzondering, en op voorwaarde dat de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zelf zorgen voor een vertaling van de bedrijfsboekhouding naar BBC-standaarden. Bij voorkeur wordt dat laatste stelsel – wegens bijkomende overhead – vermeden, tenzij de vertaling tussen beide systemen geautomatiseerd en centraal aangeboden kan worden.

## 5. Controle door Audit Vlaanderen

Artikel 221 en volgende van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur bepalen de bevoegdheden van Audit Vlaanderen met betrekking tot de lokale besturen. Audit Vlaanderen evalueert de organisatiebeheersing, gaat na of ze adequaat is en formuleert aanbevelingen tot verbetering ervan.

Bij het evalueren van het systeem van organisatiebeheersing ligt de focus op het beoordelen van:

- 1° het bereiken van de doelstellingen;
- 2° het naleven van wetgeving en procedures;
- 3° de beschikbaarheid van betrouwbare financiële en beheersinformatie;
- 4° het efficiënt en economisch gebruik van middelen;
- 5° de bescherming van activa;
- 6° het voorkomen van fraude.

<sup>41</sup> Uitgebreider hierover in M. Decock, "Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De precaire verhouding met het Wetboek van vennootschappen en verenigingen", NJW 2021, afl. 437, 142-153.

<sup>42</sup> Art. 452 DLB.

<sup>43</sup> D. Vos, M. Decock, I. Carlens, J. Voets, S. Van Garsse en F. Vandendriessche, Juridisch-bestuurskundig onderzoek – Evaluatie van het organiek kader voor verzelfstandiging en samenwerking, Agentschap Binnenlands Bestuur, 2022, p. 37-38 (<https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/nieuws/evaluatierapport-organiek-kader-verzelfstandiging-en-samenwerking>).



Momenteel kan Audit Vlaanderen audits uitvoeren bij de volgende besturen en entiteiten:<sup>44</sup>

- 1° de gemeenten;
- 2° de autonome gemeentebedrijven;
- 3° de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;
- 4° de verenigingen, vermeld in titel VIII, hoofdstuk I, van het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, met uitzondering van de verenigingen die een ziekenhuis beheren;
- 5° de provincies;
- 6° de autonome provinciebedrijven;
- 7° de departementen van de Vlaamse overheid;
- 8° de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid;
- 9° de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid;
- 10° de eigen vermogens met rechtspersoonlijkheid die verbonden zijn aan de entiteiten, vermeld in punt 7 tot en met 9;
- 11° de Vlaamse openbare instellingen van categorie A, vermeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Gebruikmakend van die bevoegdheden heeft Audit Vlaanderen door de jaren heen heel wat audits uitgevoerd die de lokale besturen in staat gesteld hebben om hun werking te optimaliseren. Zo werden er audits uitgevoerd over de behandeling van omgevingsvergunningen, het bewaken van de cyberveiligheid, de beheersing van de financiële processen van de lokale besturen, de organisatiebeheersing enzovoort. Telkens opnieuw bevatten die audits heel wat aanbevelingen die de lokale besturen in staat stellen om lacunes in hun werking weg te werken.

De mogelijke problemen die lokale besturen in hun dagelijks functioneren ervaren, kunnen zich evenwel ook voordoen bij de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Meer zelfs, er kan van uitgegaan worden dat dit zeker het geval is. Ook de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zouden dus zeker hun voordeel kunnen halen uit een regelmatige doorlichting van hun werking en van de aanpak van bepaalde problemen door Audit Vlaanderen. Alleen kan worden vastgesteld dat Audit Vlaanderen momenteel niet over de bevoegdheid beschikt om audits uit te voeren bij de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dat is zonder meer een lacune.

Audit Vlaanderen kan op eigen initiatief of op vraag van derden ook forensische opdrachten uitvoeren bij de entiteiten waarvoor die bevoegd is. Dat gebeurt bij vermoedens van onregelmatigheden, zoals fraude. In die zin oefent Audit Vlaanderen ook een belangrijke toezichtsfunctie uit op de lokale besturen.

De activiteiten die Audit Vlaanderen met betrekking tot de lokale besturen kan ontwikkelen, zouden ontegensprekelijk ook een belangrijke aanvulling betekenen op de werking, de controle en het toezicht op de werking van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De onderzoeken die Audit Vlaanderen zou voeren, zouden alvast de gemeenteraadsleden een belangrijke houvast kunnen bieden bij het controleren van de activiteiten van de samenwerkingsverbanden waarvan hun stad of gemeente deel uitmaakt.

---

<sup>44</sup> Artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap "Audit Vlaanderen" en tot wijziging van diverse besluiten (Belgisch Staatsblad, 27 november 2013).

Er wordt gepleit voor een uitbreiding van de bevoegdheid van Audit Vlaanderen met de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Daartoe moet in eerste instantie verder onderzocht worden binnen welk tijdsbestek en binnen welke extra randvoorwaarden de uitbreiding van die bevoegdheid haalbaar is. De bevoegdheidsuitbreiding moet gepaard gaan met extra Vlaamse middelen om de lokale financiën niet te belasten.

Brecht WARNEZ  
Koen VAN DEN HEUVEL  
Peter VAN ROMPUY  
Katrien PARTYKA  
Hilâl YALCIN  
Robrecht BOTHUYNE