

11 JANUARI 2002. — Omzendbrief
Toepassing van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking

Aan de provinciegouverneurs

Ter kennisgeving aan :

- de colleges van burgemeesters en schepenen;
- de voorzitters van de intercommunale verenigingen;
- de voorzitters van de OCMW's;
- de voorzitters van de verenigingen van OCMW's;
- de voorzitters van de raden van bestuur van de autonome gemeentebedrijven en provinciebedrijven;
- de leden van de bestendige deputaties van de provincieraden.

Op 6 juli 2001 bekrachtigde de Vlaamse regering het decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, dat het Vlaams Parlement op 20 juni 2001 heeft goedgekeurd. Het nieuwe decreet is vanaf zijn inwerkingtreding tien dagen na de publicatie in het *Belgisch Staatsblad*, van toepassing op alle initiatieven van de Vlaamse gemeenten om samenwerkingsverbanden tot stand te brengen, tenzij hieraan specifieke wettelijke of decretale bepalingen ten grondslag liggen. Anderzijds zullen ook de bestaande intercommunales, die onderworpen zijn aan de wet van 22 december 1986, en de intergemeentelijke vzw's geleidelijk omschakelen naar de nieuwe regeling.

1. Tijdsgebonden toepassing en voorwaarden.

1.1. Overzicht van de verschillende fasen in de toepassing van het decreet :

- tien dagen na de publicatie is het decreet van toepassing op :
 - alle nog op te richten samenwerkingsverbanden, tenzij een specifieke wetgeving die afwijkende bepalingen bevat, de basis van het samenwerkingsverband vormt (artikel 79, § 1);
 - de bestaande intercommunales, wat de bepalingen betreft die zijn opgesomd in artikel 79, § 2, derde lid, en dit ongeacht andersluidende statutaire bepalingen, die vanaf dit ogenblik als ongeschreven beschouwd worden, in afwachting van de aan te brengen statutenwijzigingen.
- uiterlijk op 1 januari 2003 is het decreet van toepassing op de bestaande intergemeentelijke vzw's, na aanpassing van hun statuten, en opnieuw met de correctie dat geen specifieke wetgeving voorhanden is (artikel 79, § 3);
- uiterlijk twee jaar na de datum van inwerkingtreding en op zijn vroegst op het ogenblik van de vereiste statutenwijzigingen is het decreet van toepassing op de bestaande intercommunales, met uitzondering van de bepalingen betreffende het kapitaalsaandeel van de provincies en het lidmaatschap van de privé-partners die met een beheers- of exploitatieopdracht in de vereniging zijn belast (artikel 80, § 1, en § 2);
- op 1 januari 2007 is het decreet van toepassing op de bestaande intercommunales wat betreft de reductie tot 20 % van het kapitaal, van het aandeel der provincies, tenzij een gemotiveerde afwijking wordt toegestaan door de Vlaamse regering (artikel 80, § 1);
- op 1 januari 2013 is het decreet van toepassing op de bestaande intercommunales wat betreft de reductie tot 20 % van het kapitaal, van het aandeel der provincies, indien een gemotiveerde afwijking is toegestaan (artikel 80, § 1);
- uiterlijk op 1 januari 2019 en op zijn vroegst op de datum waarop de statutaire bestaansduur verstrijkt is het decreet van toepassing op de bestaande intercommunales wat betreft het lidmaatschap van de privé-partners die met een beheers- of exploitatieopdracht in de vereniging zijn belast (artikel 80, § 2).

1.2. Duurtijd en overgangperiode.

Voorop staat de uitdrukkelijke wil van de wetgever om in ieder geval de duurtijd van de bestaande intercommunales te beperken tot ten hoogste 18 jaar na de inwerkingtreding van het decreet, ook indien de statutair overeengekomen termijn nog verder in de toekomst zou liggen. Daarnaast is het met het oog op de rechtszekerheid van belang dat zo spoedig mogelijk een uniforme regeling geldt voor alle samenwerkingsverbanden.

De overgangperiode, vermeld in artikel 80, § 2, van het decreet, is louter als uitzondering bedoeld.

In die optiek is een strikte interpretatie van de overgangperiode onverenigbaar met verlengingen die het gemengde stelsel in stand houden in de loop van de overgangperiode, en nadat de statuten al zijn aangepast aan het decreet. Er is dus geen keuzemogelijkheid : het verstrijken van de statutaire termijn vóór 31 december 2018 betekent ook het einde van de overgangperiode.

De opheffing, op termijn, van het gemengde stelsel in de energiesector moet verzoenbaar blijven met de specifieke wetgeving ingevolge de vrijmaking van de markt. Intercommunales zullen, parallel met de voorgeschreven splitsing van de activiteiten, ook hun doelstellingen moeten herdefiniëren. Leidt deze operatie op haar beurt tot een splitsing van de rechtspersoon, dan gaat het niet om de oprichting van nieuwe gemengde intercommunales, die het decreet verbiedt. De rechtsopvolging van de actuele privé-partner door een op haar beurt van de oorspronkelijke maatschappij afgesplitste rechtspersoon brengt geen wijziging in de bestaande gemengde structuur en is aanvaardbaar in de mate dat de aangesloten gemeenten hier hun instemming mee betuigen en op voorwaarde dat een beheers- of exploitatieopdracht behouden blijft. Daarentegen zou de deelneming van de huidige privé-partner of van een afgesplitste rechtspersoon of filiaal niet stroken met het decreet, indien die deelneming los staat van enige beheers- of exploitatieopdracht, en zij dus, op grond van artikel 80, § 2, van het decreet, beëindigd moet worden uiterlijk op het ogenblik waarop het decreet voor de betrokken intercommunales in werking treedt. De toetreding van nieuwe privé-partners in reeds bestaande gemengde intercommunales is in dezelfde omstandigheden ongeoorloofd.

1.3. Leidraad.

Het decreet leidt in een aantal gevallen tot gedwongen uittredingen of kapitaalovernames. De wetgever heeft steeds de bedoeling gehad de autonomie van de betrokken partijen zoveel mogelijk te respecteren en hen de mogelijkheid te geven in onderling overleg de voorwaarden te bepalen. In een omzendbrief kunnen onmogelijk alle concrete gevallen worden behandeld. De algemene richtlijnen van deze omzendbrief kunnen een leidraad vormen.

De wet van 22 december 1986 bepaalt dat een uittredende gemeente gerechtigd is haar aandeel in de vereniging te ontvangen, zoals dat blijkt uit de balans van het maatschappelijk jaar waarin de uittreding zich werkelijk voordoet (artikel 23). Daarbij moet de uittredende gemeente eventueel een schadevergoeding betalen (artikel 8). De meeste intercommunales hebben deze bepaling ook in hun statuten opgenomen en uitgebreid naar de niet-gemeentelijke partners.

Het decreet bevat geen bepalingen meer over de mogelijkheid om vóór het verstrijken van de termijn uit te treden (artikel 13 en 34). Het laat bovendien de regeling bij niet-deelneming aan de verlenging statutair vrij. Er kan in dat geval uiteraard geen sprake zijn van schadevergoeding (artikel 35). De vennootschappenwet is subsidiair van toepassing (artikel 11).

Met betrekking tot de gedwongen uittreding van privaatrechtelijke partners bepaalt artikel 80, § 2, van het decreet dat de intercommunales, binnen de vastgestelde termijn van twee jaar na de inwerkingtreding, hun statuten aanpassen in die zin dat de uittreding werkelijk doorgang kan vinden op de vastgestelde data.

Er zijn in dat geval drie formules mogelijk :

— de uittreding vóór de aanpassing van de statuten : een dergelijke uittreding is mogelijk indien dat oorspronkelijk statutair is vastgesteld, met toepassing van de bestaande statutaire bepalingen (ook die in verband met de toestemmingsvoorwaarden van de algemene vergadering);

— de uittreding na de aanpassing van de statuten, op het ogenblik zelf van de inwerkingtreding van die aanpassing (artikel 79, § 2, tweede lid), met toepassing van de nieuwe statutaire bepalingen;

— de uittreding na de aanpassing van de statuten, op het ogenblik dat de overgangperiode verstrijkt (twee jaar, respectievelijk achtien jaar, tenzij de datum van de verlenging vroeger valt, naar gelang er niet of wel een beheers- of exploitatieopdracht bestaat), met toepassing van de nieuwe statutaire bepalingen.

Het is dus perfect mogelijk om door de aanpassing van de statuten de voorwaarden voor de gedwongen uittreding anders te formuleren dan voorgeschreven was door de wet van 22 december 1986. Zo zou begrijpelijk en aanvaardbaar zijn dat het kapitaal aan de privaatrechtelijke partners die niet over een beheers- of exploitatieopdracht beschikken, terugbetaald wordt tegen de nominale waarde van de aandelen. Doorgaans is voor deze vennoten voornamelijk een aanwezigheidspolitiek de reden van hun toetreding geweest, en hebben ze, in tegenstelling tot de gemeenten, de financiële engagementen van de intercommunale niet mee gedragen.

Kredietverstrekkers die aangesloten zijn, kunnen hun aandeel eventueel omzetten in een lening, zodat het kapitaal niet onmiddellijk moet worden terugbetaald.

Het lot van de verbruikersverenigingen in de energiesector moet in elk geval ook opnieuw bekeken worden in het licht van de structurele wijzigingen die deze sector momenteel ondergaat en, na verloop van tijd, van de gevolgen van de vrijmaking van de markt.

In dat verband moet ook gewezen worden op de mogelijkheid om belanghebbende derden, die dus geen deelgenoten (meer) zijn, in de adviescomités op te nemen (artikel 55).

De gevolgen van de uittreding van de privaatrechtelijke partners die wel met een beheers- of exploitatieopdracht zijn belast, zijn bijna altijd expliciet omschreven in de huidige statuten. Logischerwijs blijven de desbetreffende bepalingen maatgevend voor de gedwongen uittreding ingevolge dit decreet. Voor deze partners is het veel minder aanvaardbaar dat de aanpassing van de statuten zou leiden tot een regeling met een flagrante miskenning van de historische rechten die gegroeid zijn uit het partnerschap, al kunnen de betrokken partijen andersluidende overeenkomsten sluiten. Wat echter niet kan, is aan de uittrekkers schadevergoeding opleggen of van hen de overname van het eigen intercommunale personeel eisen (artikel 80, § 2, tweede lid).

Ook voor de reductie van het kapitaalsaandeel van de provincies zijn geen dwingende regels opgelegd. Participaties die momenteel de 20 %-grens van het kapitaal overschrijden, zijn belangrijk. Ze tonen vaak aan dat de rol van de provincies meer was dan die van louter waarnemer. Een statutaire aanpassing om de terugbetalingsvoorwaarden vast te stellen moet hiermee rekening houden. Besprekingen vooraf zijn in dat verband noodzakelijk. Aangezien die gesprekken evenwel gevoerd worden door openbare besturen onderling, ben ik ervan overtuigd dat ze in een constructieve sfeer zullen verlopen, rekening houdend met de wederzijdse belangen.

1.4. Samenwerkingsvormen.

Het decreet biedt een menu van samenwerkingsvormen aan :

— zonder rechtspersoonlijkheid : de interlokale vereniging;

— met rechtspersoonlijkheid :

de projectvereniging;

de dienstverlenende vereniging;

de opdrachthoudende vereniging.

2. De samenwerking zonder rechtspersoonlijkheid.

De meest eenvoudige vorm van samenwerking is die zonder de oprichting van een afzonderlijke rechtspersoon. Dergelijke interlokale verenigingen (artikel 6) zijn gebaseerd op een overeenkomst waarin een hele reeks bepalingen zijn opgenomen die als het ware de statuten vormen van een feitelijke vereniging. De initiatiefnemers krijgen de grootst mogelijke vrijheid. Toch is enige verduidelijking hier gepast : de verwijzing naar de opmaak van rekeningen en naar de bestemming van het resultaat wijst op de toepassing van de wetgeving op de boekhouding van de ondernemingen. Dat leidt tot eenvormigheid in alle samenwerkingsverbanden waarvoor het decreet bedoeld is.

Bijna vanzelfsprekend gaat het hier om projecten met een beperkte omvang, zowel wat de deelneming als wat de doelstellingen betreft. Zo kunnen de gemeenten, via de interlokale vereniging, zorgen voor een beleidsafstemming op bepaalde domeinen zoals cultuur, welzijn en sport.

Een bijzondere vorm is de dienstverlening van de ene gemeente aan een of meer andere gemeenten : de organisatie van een dienst of het ter beschikkingstellen van een goed waarop andere gemeenten een beroep doen, kan kostenbesparend werken.

Omdat de gemeenten zelf rechtstreeks betrokken zijn, en hun bevoegdheid volledig behouden, wordt ook geen toezicht op de interlokale vereniging georganiseerd : alleen het administratieve toezicht op de gemeenteraadsbeslissingen die verband houden met het aangaan en de toepassing van de overeenkomst speelt mee.

Er mag hier ook herinnerd worden aan de verplichting voor alle samenwerkingsverbanden de wetgeving op de overheidsopdrachten toe te passen. Voor de interlokale verenigingen, die zelf geen rechtspersoonlijkheid bezitten, betekent dit dat alle door de deelnemers gestelde handelingen in het kader van deze samenwerking, aan de betrokken wetgeving onderworpen zijn volgens de principes die voor elk van hen gelden. Voor de gemeenten zijn deze principes duidelijk bepaald in het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten.

3. De samenwerking met rechtspersoonlijkheid.

De belangrijkste innovatie voor de samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid bestaat erin dat de mogelijkheid om erin deel te nemen, beperkt wordt. Alleen gemeenten en autonome gemeentebedrijven, provincies, OCMW's en hun zuivere verenigingen, alsook andere samenwerkingsverbanden die onder de toepassing van het decreet vallen (artikel 10), kunnen erin participeren.

Concreet betekent dat het volgende voor de verschillende deelnemers :

— gemeenten : het decreet richt zich uitsluitend tot Vlaamse gemeenten. Uiteraard kunnen Vlaamse gemeenten zich ook verenigen met gemeenten uit andere gewesten. Daar bestaan voorbeelden van. De gewestgrensoverschrijdende verenigingen vallen niet onder de toepassing van het decreet. De organisatie en het toezicht moeten in dat geval geregeld worden door samenwerkingsakkoorden waaraan momenteel gewerkt wordt. In afwachting daarvan zal elk initiatief tot oprichting van nieuwe gewestgrensoverschrijdende samenwerkingsverbanden door de toezichthoudende overheid kritisch en nauwgezet beoordeeld worden;

— autonome gemeentebedrijven : in afwachting dat een eigen Vlaamse regeling tot stand komt voor deze vorm van verzelfstandiging van gemeentelijke diensten, blijven de beperkingen geldig die voortspruiten uit de actuele wetgeving met betrekking tot de deelneming van de autonome gemeentebedrijven in de door hen opgerichte filialen. De bepalingen van artikel 263sexies van de nieuwe gemeentewet zijn niet verenigbaar met de bepalingen van het decreet, maar de gelijkschakeling in artikel 45 van de autonome gemeentebedrijven met de gemeenten, voor de toepassing van een aantal bepalingen van het decreet, biedt nu reeds een praktische oplossing voor sommige problemen van vertegenwoordiging en meerderheden.

— provincies : de provincies kunnen blijven deelnemen, maar hun deelneming wordt slechts toegestaan of, in de bestaande intercommunales, geleidelijk afgebouwd tot 20 % van het kapitaal (artikel 22 en 63). De vaststelling van die grens is evenwel geen uitnodiging om bestaande participaties die lager zijn op te trekken tot 20 %. De gemeenten beslissen daar vrij over, op grond van duidelijk gemotiveerde overwegingen. Op dezelfde wijzen nemen de gemeenten ook zelf het initiatief om de provincies of andere mogelijke deelnemers te betrekken bij de oprichting van een nieuwe vereniging. De betrokkenen kunnen evenmin hun deelneming opdringen. Wat zeker niet geoorloofd is, is dat in de bestaande intercommunales gedurende de overgangperiode vóór de afbouw van de provinciale deelneming, eerst nog dat kapitaalsaandeel wordt opgedreven om het bij het einde van de overgang, in 2007 of in 2013 definitief te reduceren;

— OCMW's en hun verenigingen : de verenigingen waarin de OCMW's overeenkomstig de organieke wet van 1976 samenwerken met private rechtspersonen, komen niet in aanmerking voor deelneming;

— andere samenwerkingsverbanden : omdat gedurende de maximum overgangperiode van twee jaar voor de aanpassing van de statuten, de wet van 22 december 1986 nog van kracht blijft voor de bestaande intercommunales, kan ook een dergelijke intercommunale op basis van het decreet deelnemen in een nieuwe vereniging.

Ten onrechte wordt voorgehouden dat een samenwerkingsverband maar één doelstelling meer mag hebben en wordt deze vaststelling beschouwd als de doodsteek voor de streekontwikkelingsintercommunales. Deze zienswijze is niet correct: enerzijds bepaalt artikel 10 dat de doelstellingen kunnen behoren tot een of meer inhoudelijk samenhangende beleidsdomeinen; anderzijds specificiert artikel 12 dat de dienstverlenende vereniging actief kan zijn in verschillende beleidsdomeinen, en dat de opdrachthoudende vereniging de bevoegdheden die haar zijn toevertrouwd, uitoefent in een of meer functioneel samenhangende beleidsdomeinen.

De memorie van toelichting bij het decreet is in dat verband duidelijk :

«Het kan niet dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden krachtens hun statutaire doelstellingen bijna het hele gemeentelijke beleidsdomein binnen hun actierrein hebben. Meervoudigheid van doelstellingen wordt niet verboden, maar de activiteiten ter verwezenlijking van deze doelstellingen moeten een inhoudelijke samenhang vertonen. Voorbeelden zijn het aanwenden van dezelfde of gelijkaardige infrastructuur, zoals leidingen, de integratie van verschillende operationele fazen die deel uitmaken van één proces, zoals de afvalverwerking, de exploitatie van instellingen die behoren tot hetzelfde beleidsdomein, zoals in de medisch-sociale of in de sportieve sector. Een precieze definitie is uiteraard onmogelijk; overleg tussen de initiatiefnemers en de overheid zal in concreto uitsluitel geven».

3.1. Projectvereniging.

De eenvoudigste vorm van het samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid is de projectvereniging (artikel 13).

Ze wordt opgericht voor hernieuwbare periodes van telkens ten hoogste zes jaar. Iedere verlenging vereist evenwel het akkoord van alle aangesloten gemeenten.

De projectvereniging is vergelijkbaar met de interlokale vereniging, wat de omvang en de doelstelling betreft. Ze zet nog een stap verder omdat ze over rechtspersoonlijkheid beschikt. Met het geciteerde voorbeeld voor ogen zou de beleidsafstemming hier vervangen worden door de geïntegreerde beleidsuitvoering, met dien verstande dat er geen beheersoverdracht zoals omschreven in artikel 12 plaats vindt en dat de betrokken gemeenten beslissingsbevoegdheid behouden. De rechtspersoonlijkheid is hier van belang omdat ze het mogelijk maakt met eigen personeel te werken, toelagen te ontvangen, te onteigenen enz.

Het ligt in de lijn van de verwachtingen dat de projectvereniging een van de meest gebruikte formules wordt, ook al omdat de reglementering heel soepel is : er is geen afzonderlijk administratief toezicht nodig naast dat op de gemeenteraadsbeslissingen, er is een grote vrijheid bij de redactie van de statuten, de projectvereniging kan worden opgericht zonder tussenkomst van een notaris en de organisatie is vrij eenvoudig. Er moet wel op gelet worden dat tussen de eerste en de laatste beslissing van de verschillende gemeenteraden tot de oprichting van de vereniging niet meer dan twee maanden verlopen.

De rechtstreekse door de gemeenteraden aangewezen raad van bestuur is het enige orgaan. Minstens alle aangesloten gemeenten zijn vertegenwoordigd in de raad van bestuur. Ook de andere deelnemers kunnen rechtstreeks vertegenwoordigers aanwijzen, volgens de verhoudingen die in de statuten zijn bepaald en bij beslissing van hun orgaan dat bevoegd is om zelf over de deelneming te beslissen.

Alle deelnemende gemeenten wijzen ook elk een vertegenwoordiger aan uit de oppositie in hun raad. Deze bestuurders hebben raadgevende stem (artikel 16). De vernieuwing is gericht op een grotere betrokkenheid van de gemeenten bij de verenigingen waar ze deel van uitmaken en komt tegemoet aan de wens van democratisering. Ze veronderstelt evenwel voldoende verantwoordelijkheidszin bij de gemeentebesturen om deze bepaling correct toe te passen in plaats van door obstructie de werking van de vereniging te bemoeilijken. Indien de samenstelling van de raad van bestuur niet beantwoordt aan de voorgeschreven vertegenwoordiging, kan hij immers niet geldig beraadslagen. De aan- of afwezigheden spelen hierbij geen rol.

De kandidaat-bestuurders, worden aangewezen bij geheime stemming. De opzegging van het vertrouwen en de vervanging van een bestuurder is een onvervreemdbaar recht van de gemeenteraad.

De in de artikel 48 en 51 van het decreet ingevoerde onverenigbaarheden gelden ook voor de bestuurders van de projectvereniging. Ze gelden zelfs onmiddellijk omdat de bedoelde samenwerkingsverbanden pas na de inwerking-treding opgericht kunnen worden en dus niet zoals de bestaande intercommunales een beroep kunnen doen op een overgangperiode. Daar staat tegenover dat de cumulatieve beperking van artikel 46 niet geldt voor de bestuurders van de projectvereniging : ze kunnen naast ten hoogste drie bestuursmandaten in de dienstverlenende of opdrachthoudende verenigingen, zonder beperking ook nog bestuursmandaten in de projectverenigingen bekleden.

De openbaarheid van bestuur is gegarandeerd door de verplichting de notulen van de vergaderingen ter inzage van de gemeenteraadsleden, eventueel de provincieraadsleden te leggen (artikel 18). Vanzelfsprekend geldt deze verplichting ook voor de raadsleden van de OCMW's en hun verenigingen, mochten deze besturen deelnemen in een projectvereniging, en in dezelfde omstandigheden voor de raadsleden van de autonome gemeentebedrijven en voor de raadsleden van de deelnemende samenwerkingsverbanden. De specifieke bepalingen inzake openbaarheid van bestuur, opgenomen in de daartoe uitgevaardigde wetgeving, vinden hun volle toepassing, onder meer op het vlak van de bescherming van persoonlijke belangen en van economische en commerciële belangen.

Het verlies van het mandaat als gevolg van de gemeenteraadsverkiezingen geldt voor alle bestuurders. Ze worden evenwel pas op 1 februari van het jaar na het verkiezingsjaar vervangen (artikel 19). Deze datum volgt uit de overweging dat de nieuwe gemeenteraden pas op 1 januari in werking treden. Dat betekent wel dat de vertegenwoordigers van provincies die deelnemen, hun mandaat geruime tijd nadat de nieuwe provincieraden zijn geïnstalleerd, blijven uitoefenen. De enig mogelijke correctie hierop is de opzegging van het vertrouwen en de vervanging van de mandataris. De nieuw aangewezen vertegenwoordiger kan enkel het mandaat van de voorganger voleindigen zodat in de loop van januari de nieuwe bestuurder alsnog aangewezen moet worden.

Wat het presentiegeld betreft is in de parlementaire besprekingen duidelijk de bekommerning tot uiting gekomen dat er geen automatische koppeling mag zijn naar het hoogst uitkeerbaar bedrag (artikel 21). Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de deelnemers om te bepalen wie welk presentiegeld zal ontvangen en de hoop leeft dat beslissingen hierover redelijk zullen zijn.

3.2. Dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging.

Het onderscheid tussen dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen staat in de beheersoverdracht : in de eerste vorm is er geen beheersoverdracht; in de tweede vorm wel. De beheersoverdracht is omschreven in artikel 12 van het decreet : de definitie parafraseert de actueel gebezigde term bevoegdheidsoverdracht, waarmee de intercommunale sector vertrouwd is, maar die minder accuraat is in juridisch opzicht.

3.2.1. Oprichting - verlenging - ontbinding.

In de plaats van het preconstitutioneel orgaan waar het toezichtsdecreet van 1 juli 1987 gewag van maakt, komt er een overlegorgaan met duidelijke bevoegdheden en opdrachten.

De initiatiefnemende gemeenten richten het overlegorgaan op bij beslissing van hun raad. Hun raad wijst tegelijkertijd een lid van het college aan om te zetelen in het overlegorgaan (artikel 25). De gemeenten oordelen zelf of het gewenst is de OCMW of de provincies te betrekken bij de werking van het overlegorgaan. Die keuze wordt mee bepaald door de doelstelling van het project. Er rust evenwel geen enkele verplichting op de gemeenten.

Het overlegorgaan zelf kan een beroep doen op de medewerking van andere personen. De medewerking van privaatrechtelijke personen of instellingen die later rechtstreeks of onrechtstreeks als externen betrokken zouden geraken bij de werking van het opgerichte samenwerkingsverband, bijvoorbeeld in het kader van overeenkomsten, is evenwel onaanvaardbaar.

De leden van het overlegorgaan hebben geen recht op presentiegeld.

Het overlegorgaan beschikt over een periode van één jaar om zijn opdracht te vervullen. Dat betekent dat het bij een positieve beoordeling van het project, de redactie van een motiveringsnota, een bestuursplan, een ondernemingsplan en een ontwerp van statuten op zich neemt (artikel 26). De memorie van toelichting bij het decreet geeft een beknopte omschrijving van wat deze documenten omvatten. Zo bevat het bestuursplan naast de bepaling van de maatschappelijke opdrachten en de daaraan verbonden wijze van dienstverlening, de algemene voorwaarden van het doen en laten van de vereniging op organisatorisch en bestuurlijk vlak.

Het ondernemingsplan maakt uitvoerig melding van de financieel-economische organisatie van de onderneming. Het vermeldt tevens de operationele plannen die in dit verband opgesteld moeten worden en waarin het eigenlijke ondernemingsplan wordt opgedeeld per beoogde bedrijvigheid, rekening houdend met de bedrijfsopdracht. Het geldt minstens voor een periode die loopt tot het eerste evaluatiemoment. Daarna kan het bijgestuurd worden zoals bepaald in artikel 70 van het decreet.

Het overlegorgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid en valt ook niet onder het hoger toezicht. Wel wordt een informatiedoorstroming aan de overheid verwacht.

De gemeenteraden ontvangen het voorstel van het overlegorgaan met alle bijbehorende documenten. Ze beslissen op grond daarvan om verder niet mee te doen, om aan de oprichting van de vereniging zonder meer deel te nemen, of om deel te nemen onder bepaalde voorwaarden. Zo kan de samenstelling van de vereniging doorslaggevend zijn en verliest het project zijn waarde als bepaalde gemeenten afhaken. De andere gemeenten mogen daarvan niet het slachtoffer worden en moeten hun vrijheid van handelen kunnen behouden.

Zo kan ook het ontwerp van statuten geamendeerd worden. Het voorstel daartoe komt opnieuw in het overlegorgaan, dat eenparig een beslissing neemt. Op basis van deze beslissing spreken de gemeenten zich dan definitief uit over het voorstel. Als ze een bevestigend antwoord geven, geldt deze uitspraak ook als principieel akkoord met de oprichting, zodat ook de nodige kandidaat-bestuurders moeten worden voorgedragen.

Als bij het overleg vooraf ook al andere mogelijke partners betrokken worden, zoals de provincies of OCMW's, kan ten opzichte van die partners een soortgelijke procedure worden gevolgd.

De oprichting, waartoe nog steeds geen verplichting bestaat, vindt plaats binnen drie maanden nadat de laatste gemeenteraadsbeslissing over het definitieve voorstel genomen is (artikel 28). Verstrekt deze termijn zonder oprichting, dan geldt de veronderstelling dat er van afgezien wordt en wordt ook het overlegorgaan ambtshalve ontbonden. De oprichting op grond van het voorstel van het overlegorgaan zou moeten doorgaan in de loop van het jaar waarin gemeenteraadsverkiezingen worden georganiseerd en vervalt de vooropgestelde termijn van drie maanden. Artikel 31 van het decreet verbiedt immers de samenloop van beide. In dat geval kan de oprichting plaats vinden in de loop van de eerste zes maanden van het daaropvolgende jaar, zonder dat de hele procedure moet worden overgedaan.

Zoals voor de projectvereniging is geen tussenkomst van een notaris nodig bij de oprichting, tenzij de onroerende inbreng dit zou voorschrijven. Het hele oprichtingsdossier komt op de tafel van de regeringscommissaris, aan wie het rechtstreeks wordt toegezonden. De goedkeuringstermijn van de Vlaamse regering bedraagt zestig kalenderdagen na de ontvangst. Dit is een verkorting van de huidige termijn met dertig dagen.

Het is uiteraard toegestaan een afschrift van de oprichtingsakte in het provinciehuizen ter inzage te leggen, als er provincies deelnemen (artikel 30).

De maximale duurtijd van een dienstverlenende of een opdrachthoudende vereniging is vastgesteld op 18 jaar (artikel 34). De bestaande intercommunales blijven in hun bestaansduur ook beperkt tot die 18 jaar, maar dan te rekenen vanaf de inwerkingtreding van het decreet (artikel 79). Samenlezing van deze artikels toont aan dat de intercommunales, vóór de aanpassing van hun statuten aan het decreet, nog tot een verlenging kunnen overgaan volgens de procedure van de wet van 22 december 1986. De verlenging kan evenwel nooit verder reiken dan 9 november 2019. Voor de gemengde intercommunales geldt dan nog 31 december 2018 als laatst mogelijke einddatum van hun stelsel.

De verlengingsprocedure volgens het nieuwe decreet is omstandig beschreven in artikel 35. De bepaling dat wie niet aan de verlenging deelneemt de eerder aangegane contractuele verbintenissen moet naleven, betekent dat de deelnemers zich er tijdens het bestaan van de vereniging bewust van moeten zijn dat verbintenissen die ze mee onderschrijven en die verder reiken dan de oorspronkelijke termijn, bepaalde verplichtingen kunnen genereren, ook als ze op het ogenblik van de verlenging afhaken. Zo is het onaanvaardbaar dat een deelnemer enkele jaren voor het verstrijken van de termijn zijn instemming betuigt met een zware investering die een rechtstreekse band vertoont met de samenstelling van de vereniging op dat ogenblik, en dan niet mee doet met de verlenging zonder dat daaraan enige financiële consequentie verbonden is. Om die reden trouwens moet minstens statutair bepaald worden dat belangrijke beslissingen door de raad van bestuur aan de algemene vergadering moeten worden voorgelegd. Dat garandeert immers de individuele inspraak van alle deelnemers.

Het recht van elke deelnemer om het samenwerkingsverband te verlaten op het ogenblik van de verlenging en dus niet verder deel uit te maken van de vereniging blijft evenwel onaantastbaar.

De verwijzing in artikel 35 naar artikel 37, dat handelt over de ontbinding, impliceert dat wie niet deelneemt aan de verlenging ook een fractie van het personeel moet overnemen. Voor het overige omschrijft artikel 37 de procedure van de ontbinding. De vereffening gebeurt volgens de bepalingen van de vennootschappenwet.

De overgenomen personeelsleden komen, met behoud van hun geldelijk statuut, in een overgangskader terecht. Ze kunnen evenwel op het ogenblik dat de personeelsformatie daartoe ruimte biedt, overgaan naar het gewone kader. Dat is geen verplichting en het bestaan van een overgangskader mag op zich geen negatieve gevolgen meebrengen voor beleidsbeslissingen van de gemeente.

De ontbindingsprocedure, bepaald in artikel 37, vindt ook toepassing bij de beëindiging van een samenwerkingsverband op grond van artikel 70 van het decreet.

3.2.2. Statuten en doelstellingen.

De opsomming in artikel 38 van de verplichte vermeldingen in de statuten is niet limitatief. Ze is ook niet nieuw, met uitzondering van de bepaling over de informatiedoorstroming. Deze verplichting bevordert de transparantie en de democratische werking van de vereniging en moet zo ruim mogelijk opgevat worden.

Ook de notie van een «duidelijk en beperkende» omschrijving van de doelstellingen is niet nieuw. Al in de wet van 1 maart 1922, herhaald in de wet van 22 december 1986, is het begrip «welbepaald» oogmerk van gemeentelijk belang gehanteerd. Die term wijst op de noodzaak een doelstelling klaar te omschrijven en niet door middel van vage algemeenheden aan te geven, wat tot ontsparingen kan leiden. De discussies in het parlement rond dit artikel bezorgen de lezer hierover voldoende informatie.

De juiste omschrijving van de doelstellingen hangt samen met wat artikel 12 bepaalt over de vormen van samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid. Het is niet zo dat de meervoudigheid van doelstellingen verboden is: de dienstverlenende verenigingen hebben een ondersteunende opdracht, eventueel voor verschillende gemeentelijke beleidsdomeinen; de opdrachthoudende verenigingen oefenen hun bevoegdheden uit, eventueel in verschillende functioneel samenhangende beleidsdomeinen. Punt 3 van deze omzendbrief bevat commentaar hierbij.

Het onderscheid tussen beide vormen heeft te maken met de beheersoverdracht, die niet toegestaan is in de dienstverlenende vereniging. In de praktijk brengt dit problemen mee voor de streekontwikkelingsintercommunales. Een aantal daarvan kunnen zich naast de klassieke beleidsdomeinen van huisvesting, ruimtelijke ordening, economische planning, waarvoor de gemeenten de opdrachtgevende besturen (kunnen) blijven, ook toeleggen op het afvalbeleid, op grond van een beheersoverdracht. Een van de doelstellingen van het decreet is precies deze taken te scheiden en de activiteiten op het vlak van het afvalbeleid onder te brengen in afzonderlijke opdrachthoudende verenigingen, die daarvoor de meest geschikte vorm zijn. Van deze werkwijze bestaan trouwens uitstekende voorbeelden.

Vóór alles moet opgemerkt worden dat een splitsing van de activiteiten de gemeenten er niet toe mag aanzetten hun verbintenissen op te zeggen, als deze opzegmogelijkheid statutair noch quasi-statutair, op grond van lopende overeenkomsten, vastgesteld is.

Ten tweede zijn alle betrokkenen gebaat bij een eenvoudige procedure. Er is geen sprake van een ontbinding van de bestaande verenigingen: het gaat uitsluitend om een afslanking van de doelstellingen door middel van een statutaire wijziging. Juridisch heeft dit tot gevolg dat de gemeenten hun bevoegdheden terugnemen. In de mate dat deze gedwongen terugneming evenwel een aantasting betekent van het aan de intercommunale overgedragen beheer, dat op vrijwillige basis niet beëindigd had kunnen worden, kunnen de gemeenten de beheersoverdracht enkel realiseren ten gunste van de nieuwe «afgesplitste» vereniging die ze daarvoor oprichten. De procedure die de vennootschappenwet voorschrijft bij splitsing van vennootschappen en die de ontbinding zonder vereffening veronderstelt, vindt hier geen toepassing.

Wel passen de gemeenten de in het decreet omschreven oprichtingsprocedure toe. Ze vormen een overlegorgaan, omdat een bestuursplan en een ondernemingsplan nodig zijn. Dat daarbij een beroep gedaan wordt op advies en bijstand van de oorspronkelijke intercommunale, die ook een openbaar bestuur is en waarvan de medewerking haast onontbeerlijk is, vormt geen probleem. De deelneming van deze intercommunale in de nieuwe vereniging behoort theoretisch tot de mogelijkheden.

Toch lijkt dit in de praktijk moeilijk realiseerbaar. Als dienstverlenende partner moet ze dan de ondersteuning die op een aantal domeinen is toegezegd duidelijk omschrijven in de inbreng die ze verricht en die het kenmerk moet dragen van de beheersoverdracht. Daarentegen zou het voor het lot van de installaties een goede regeling zijn. Het omgekeerde is eenvoudiger : de opdrachthoudende vereniging treedt toe tot de oorspronkelijke intercommunale, die volgens het nieuwe stelsel een dienstverlenende vereniging is. Ze kan dan als partner een beroep doen op de gewenste ondersteuning.

De eigenheid van de twee soorten verenigingen blijft voorop staan : de dienstverlenende vereniging met haar ondersteunende opdrachten kan niet optreden als beheerder of exploitant, aangesteld door de opdrachthoudende vereniging, die aldus afstand zou doen van de beheersopdracht die ze zelf van de gemeenten heeft gekregen. Op die manier komt men in toestanden terecht die het decreet precies wil vermijden. Als gemeenten een opdrachthoudende vereniging oprichten, kan het niet de bedoeling zijn deze vereniging inhoudelijk uit te kleden, en via overeenkomst of via deelneming, zowel in intercommunaal verband als met toepassing van artikel 78 van het decreet, de activiteiten toe te vertrouwen aan derden.

Bij de splitsing rijzen nog andere vragen, onder meer met betrekking tot het kapitaal, het personeel en de installaties. Het uitgangspunt is steeds de bekommernis dat de operatie tot geen of zo min mogelijk financiële kosten voor de gemeenten mag leiden. Eigendomsinbreng in de nieuwe vereniging is dan allicht de meest aangewezen weg. De verdeling van kapitaal en reserves kan nochtans voor problemen zorgen, omdat de samenstelling van het kapitaal en/of de oorsprong en de aanwending van de reserves niet altijd duidelijk is.

Ieder concreet geval is ongetwijfeld verschillend, zodat terzake hier geen algemene richtlijnen kunnen worden verstrekt. Het verdient dan ook ten stelligste aanbeveling om de revisor nauw bij de herverdeling van de vermogensbestanddelen te betrekken, teneinde een objectieve, billijke en voor iedereen aanvaardbare verdeling te realiseren.

Er wordt onderzocht in welke mate de voorgestelde procedure van splitsing van intercommunales, die zich trouwens ook aandient in de energiesector, waar het netbeheer niet meer verenigbaar is met de verkoop, decretaal kan verankerd worden.

De overstap van het personeel dat rechtstreeks verbonden is met de overgedragen activiteit, kan enkel als aan zijn statuut niet geraakt wordt. De nieuwe vereniging moet daarmee rekening houden wanneer ze, overeenkomstig artikel 69 van het decreet, een administratief en geldelijk statuut opstelt. Terbeschikkingstelling van personeel door het ene openbaar bestuur aan het andere is strijdig met de wetgeving op de uitzendarbeid en komt dus niet in aanmerking. Administratief personeel dat nu in de intercommunales in kwestie ingezet wordt voor het geheel van de activiteiten kan enerzijds in aanmerking komen voor overgang, indien een ontdubbeling van de diensten mogelijk is. Anderzijds kan dit personeel prestaties leveren ten behoeve van de opdrachthoudende vereniging als partner in de dienstverlenende vereniging. Wat de goedkopere optie is, moet berekend worden. Hier ook zal het fiscale aspect meespelen.

De splitsing zal dus geen eenvoudige operatie zijn en ook niet tot eenvoudige toepassingen leiden in de verschillende gevallen. Misschien kan van de gelegenheid gebruik gemaakt worden om in de sector van de afvalverwerking tot ruimere herstructureringen over te gaan. Dit kan enkel een rationeel beleid ten goede komen.

3.2.3. Statutenwijzigingen.

De procedure voor de statutenwijzigingen is neergeschreven in artikel 39. Het individueel voorleggen van alle statutenwijzigingen aan de deelnemers is nieuw. Het past in het streven naar een herwaardering van de algemene vergadering en in een ruimere inspraak van de gemeenten. De gemeenteraden bepalen immers het mandaat van hun vertegenwoordigers in de algemene vergadering en dat kan enkel op ernstige wijze gebeuren als de agenda ook effectief besproken is. De uiteindelijke goedkeuring is afhankelijk van de stemming in de algemene vergadering.

De artikels van het decreet die betrekking hebben op de statutenwijzigingen behoren tot de reeks die krachtens artikel 79 onmiddellijk van toepassing zijn bij de inwerkingtreding van het decreet tien dagen na de publicatie, ook op de bestaande intercommunales. Eventueel afwijkende statutaire bepalingen verliezen dan hun gelding, zo onder meer de beknotting van het gemeentelijk overwicht bij de stemming, ingevolge rechten die aan andere deelnemers zijn toegekend.

3.2.4. Structuur - Algemene vergadering.

Ook artikel 44 dat handelt over de samenstelling van de algemene vergadering is onmiddellijk van toepassing op alle verenigingen. Dat verdient enige nuance : uitsluitend de bepalingen die tot geen statutenwijziging noodzakelijk kunnen bij de eerstvolgende vergadering meespelen. Deze bepalingen zijn de benoeming van de vertegenwoordigers die telkens hernomen wordt, de openbaarheid van de zitting, de doorslaggevende stem van de gemeenten, zonder restricties. Bepalingen daarentegen waarvoor wel statutenwijzigingen nodig zijn, komen niet onmiddellijk in aanmerking.

De statutaire verwerking van de criteria om de vertegenwoordiging van de deelnemers te bepalen, behoort tot de laatste categorie. Aangezien in de statuten een verdeelsleutel moet verschijnen, is de onmiddellijke toepassing onmogelijk. Die verdeelsleutel kan per vereniging variëren en is vooral bedoeld om het gewicht van de verschillende deelnemers duidelijk tot uiting te laten komen. Aan het stemmen aantal wordt nu niet geraakt, maar de mogelijkheid blijft open om in de toekomst, in aangepaste statuten, de verdeling van de stemmen te herzien. De band met het aandelenbezit die uitdrukkelijk vooropgesteld wordt in de wet van 22 december 1986 is niet hernomen.

Eventuele bepalingen ter bescherming van de minderheden blijven wel mogelijk, maar kunnen, op grond van artikel 80, § 3, van het decreet, niet meer de vorm aannemen van een vetorecht of een recht van schorsing.

De vraag of dit jaar nog een algemene vergadering moet worden belegd, zoals voorgeschreven in het laatste lid van artikel 44, moet negatief beantwoord worden. Immers, op de eerstvolgende algemene vergadering komen minstens de statutenwijzigingen aan bod met betrekking tot de artikels die onmiddellijk van toepassing zijn verklaard, maar die, zoals reeds aangestipt, in de statuten verwerkt moeten worden. Aan iedere statutenwijziging gaat een termijn van negentig dagen vooraf om de gemeenten de kans te geven de voorstellen te bespreken in de gemeenteraad en het mandaat van de vertegenwoordigers te bepalen. Gelet op het ogenblik van inwerkingtreding van het decreet kan dat niet meer dit jaar, maar wel begin volgend jaar. Het lijkt niet redelijk, ook vanuit financieel oogpunt, dat de intercommunales kort na elkaar twee algemene vergaderingen moeten houden, één in het najaar ter uitvoering van artikel 44, en één in het daaropvolgende voorjaar voor een eerste reeks statutenwijzigingen.

De intercommunales die nu reeds gewend zijn in het najaar een algemene vergadering te beleggen, hoeven met deze goede gewoonte niet te breken. Ik dring verwacht evenwel dat ten laatste de gewone algemene vergadering in het voorjaar van 2002 zich buigt over de statutenwijzigingen die nodig zijn voor de toepassing van de artikels 44 en 52 van het decreet. Deze statutenwijziging geldt dan niet als de wijziging, bedoeld in artikel 79, § 2, tweede lid, van dit decreet, en leidt dus niet tot de onmiddellijke inwerkingtreding van het decreet.

Overeenkomstig artikel 49 is de raad van bestuur bevoegd voor al wat niet uitdrukkelijk door het decreet en de statuten voorbehouden is aan de algemene vergadering. Reeds eerder in deze omzendbrief is gewezen op het belang van de algemene vergadering als hoogste orgaan en op de noodzaak dat de belangrijkste beslissingen aan haar worden voorgelegd. De statuten moeten hierop inspelen. Een concreet criterium bepalen voor de toepassing van dit principe is moeilijk, maar in het algemeen lijken beslissingen die een zware weerslag hebben op de verbintenissen van de deelnemers, daartoe te behoren. Het beste voorbeeld vormt natuurlijk elke belangrijke investeringsbeslissing. Dit om te vermijden dat achteraf problemen zouden rijzen bij monde van een deelnemer die de buiten hem om genomen beslissing betwist. Dat is niet denkbeeldig, want de bestuurders, op voordracht van de gemeenten benoemd door de algemene vergadering, dienen het belang van de vereniging en niet dat van hun eigen gemeente. Doorgaans zal het belang van de vereniging parallel lopen met dat van de verenigde gemeenten, maar individueel per gemeente is dat niet vanzelfsprekend. Voor de bestuurders evenwel primeert de affectio societatis.

3.2.5. Structuur – Raad van bestuur.

In de raad van bestuur kunnen, naast gemeenteraadsleden, ook niet-gemeenteraadsleden benoemd worden door de algemene vergadering op voordracht van de aangesloten gemeenten. Deze uitbreiding is ingegeven door de overweging dat zodoende personen kunnen worden afgevaardigd die bijzonder onderlegd zijn in al wat met de doelstelling van de vereniging verband houdt. Daarnaast kunnen zo ook problemen die voortvloeien uit de cumulbeperking van het aantal bestuursmandaten opgelost worden.

De voordracht van deze kandidaten moet de gemeenteraad duidelijk motiveren, uiteraard op grond van de vermeende deskundigheid.

De gemeenteraad kan ook kandidaten voordragen die geen gemeenteraadslid zijn, maar wel lid van een districtsraad, in de gemeenten waar districten zijn opgericht. Het verdient natuurlijk de voorkeur dat de gegadigden behoren tot een district dat geografisch bediend wordt door de vereniging.

De nieuwe bepalingen laten geen ruimte meer voor gecoöpteerde bestuurders. De deskundigheid van de raad van bestuur, die op voordracht van de deelnemers zelf werd samengesteld, is verzekerd.

De cumulbeperking tot drie bestuursmandaten in dienstverlenende en/of opdrachthoudende verenigingen is absoluut, ongeacht wie de voordracht heeft gedaan – onder voorbehoud van de laatste zin van artikel 46. Een bestuursmandaat als vertegenwoordiger van een aangesloten vereniging telt dus evenzeer mee als een bestuursmandaat namens een aangesloten gemeente.

De deskundigen waarvan sprake is in artikel 47 zijn niet de bestuurders waarover artikel 46 spreekt. Het gaat hier om de voortzetting van een traditie die bestaat in verschillende intercommunale sectoren waar de gemeenten een beroep doen op de bijstand van experts. Hier past niettemin een kanttekening. Er moet komaf worden gemaakt met de alom bestaande kwalijke gewoonte om de functie van expert toe te kennen zonder enig onderzoek naar de gewenste deskundigheid, of om uitgebreide colleges van experts aan te stellen die evolueren naar een heus orgaan in de vereniging. Artikel 55 van het decreet stelt trouwens beperkingen op het mogelijk aantal organen.

Zoals artikel 47 bepaalt valt de vergoeding van de deskundigen ten laste van de vereniging. Dat is ook onrechtstreeks mogelijk in die sectoren waar de deskundigen deel uitmaken van een overkoepelende instelling die optreedt als belangenvertegenwoordiger van de gemeenten.

De onverenigbaarheden die artikel 48 opsomt gaan niet onmiddellijk in voor de bestaande intercommunales, maar pas op het ogenblik dat het decreet voor elk van hen in werking treedt. De verwijzing in fine naar artikel 46, tweede lid, is natuurlijk een verwijzing naar het eerste lid van dat artikel, dat zelf trouwens verwijst naar artikel 48.

Overeenkomstig artikel 52 zetelen in de raad van bestuur minstens één en hoogstens vijf mandatarissen met raadgevende stem, rechtstreeks benoemd door de gemeente(n) en gekozen uit de oppositieraadsleden. Dit principe vergt een statutaire uitwerking. Het komt erop aan in de statuten een criterium te bepalen: hoeveel mandaten, welke gemeente(n) benoemt (benoemen), geldt hierbij een beurtrol, hoe lang duurt het mandaat enz... De verduidelijking in fine van het artikel wijst erop dat de hoedanigheid van oppositieraadslid aanwezig moet zijn in de benoemende gemeente.

Artikel 52 is een bepaling die onmiddellijk toepasbaar is op iedereen. De noodzakelijke statutaire invulling van deze bepaling kan echter pas tijdens de eerstvolgende algemene vergadering gegeven worden, zoals hierboven vermeld staat. De andere in artikel 79 opgesomde artikels die verband houden met de raad van bestuur (artikel 53, 58 en 59) vergen geen aanpassing van de statuten. Het in artikel 59 vermelde artikel 48 heeft bovendien geen onmiddellijke uitwerking.

De in artikel 53 aan de leden van de raad van bestuur opgelegde verplichting om minstens tweemaal per jaar in de gemeente- en provincieraden verslag uit te brengen over de uitoefening van hun mandaat en toelichting te verschaffen bij het beleid, is een essentiële vereiste die de band tussen de vereniging en haar deelnemers versterkt. Statutair kan deze verplichting nog verrijkt en uitgebreid worden.

Overigens heeft iedere deelnemer steeds het recht op elk ogenblik een beroep te doen op een dergelijke of gelijkaardige verslaggeving. Er kan ook statutair niet getornd worden aan het recht van de deelnemers om het vertrouwen op te zeggen in een op hun voordracht benoemde bestuurder en een vervanger voor te dragen.

Verslaggeving is verplicht wanneer beslissingen van de algemene vergadering de deelnemers ertoe nopen het mandaat van hun vertegenwoordigers te bepalen. Dat is onder meer het geval wanneer de raad van bestuur de jaarrekening heeft opgemaakt of de begroting heeft vastgesteld, wanneer hij belangrijke statutenwijzigingen voorstelt (waaronder doelwijziging, het afsluiten van langlopende contracten of leningen) of de deelneming in andere rechtspersonen voorbereidt, kortom telkens wanneer hij beslissingen neemt met een onmiskenbare weerslag op de verbintenissen en inbrengen van de deelnemers. De verslaggevingsplicht dient bovendien een tijdige toepassing te kennen om besprekingen of beraadslaging mogelijk te maken. Het is wenselijk in de statuten invulling te geven aan deze tijdige toepassing.

Inzonderheid in het raam van de toepassing van de alarmprocedure voorzien in art. 68 van het decreet, is het noodzakelijk dat de statuten voorzien in een verplichte en tijdige toepassing van de verslaggevingsplicht. Op deze wijze dienen de deelnemers van de beoogde samenwerkingsverbanden ook in staat gesteld zich desgewenst te beroepen op de suppletief toepasselijke bepalingen van de artikelen 414 (uitstel van de algemene vergadering), 415 (vennootschapsvordering) en 416 (minderheidsvordering) van de vennootschapswetgeving in zake coöperatieve vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid.

De concrete implicaties van deze vennootschapsartikelen op de betrokken intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zullen het voorwerp uitmaken van een specifieke omzendbrief die ten laatste in het eerste trimester van 2002 zal verschijnen.

Per vereniging kan nog slechts één directiecomité worden opgericht (artikel 54). De omvang van dat comité wordt binnen de perken gehouden. De vertegenwoordiging van het leidinggevend personeel in het directiecomité is verantwoord in het licht van de opdracht van dagelijks bestuur. Niets belet de raad van bestuur ook een beroep te doen op een of meer personeelsleden, maar in dat geval beschikken zij niet over een raadgevende stem.

Om regelmatige statutenwijzigingen met de daaraan gekoppelde procedure te vermijden, bepaalt artikel 56 dat ieder orgaan zijn wijze van werking terugvindt in een huishoudelijk reglement, dat weliswaar gevoegd wordt bij de statuten maar er geen deel van uitmaakt. Voor de wijziging volstaat een beslissing van het orgaan in kwestie zelf, uiteraard met de dubbele meerderheid zoals voorgeschreven in artikel 58 van het decreet.

Over de beëindiging van alle mandaten na de gemeenteraadsverkiezingen is reeds uitgeweid bij de bespreking van de projectvereniging. Ook hier loopt het mandaat van de provinciale vertegenwoordigers langer door omdat de nieuwe provincieraden eerder geïnstalleerd worden. Het staat de provinciebesturen vrij deze mandatarissen te vervangen, maar enkel met het oog op de voleindiging van het oorspronkelijke mandaat.

3.2.6. Structuur – Intern toezicht.

Het college van commissarissen wordt opgeheven. In de bestaande intercommunales gebeurt dat op het ogenblik dat voor elk van hen het decreet in werking treedt. Uitsluitend een of meer commissarissen-revisoren oefenen nog de financiële controle uit (artikel 61).

4. Werking.

De documenten die de raad van bestuur krachtens artikel 65 ter beschikking moet stellen van de deelnemende gemeenten – en a fortiori ook van de andere deelnemers die zich over de jaarrekening moeten buigen – bevatten voortaan ook het in artikel 60 voorgeschreven individuele overzicht van de vergoedingen en presentiegelden die iedere mandataris in de vereniging ontvangen heeft in het afgelopen boekjaar. Ook dit is een bepaling die de open werking van de verenigingen benadrukt en die onterechte verdachtmakingen helpt vermijden.

Wel ligt het in de bedoeling het besluit van 6 december 1989 in verband met de vergoedingen en presentiegelden aan te passen aan het decreet. Gelet op de recente forse verhoging van de presentiegelden in de gemeenteraden dringt een actualisering van de bedragen zich evenwel niet noodzakelijk op.

De verplichting om een administratief en geldelijk statuut op te maken (artikel 69) een herstelt een lacune in de wetgeving. Er zijn heel wat discussies en betwistingen over personeelsaangelegenheden die vaak terug te voeren zijn op onduidelijkheden in de reglementering voor het personeel of het ontbreken van zulke reglementering. Bovendien is de klassieke verwijzing door de Raad van State bij dergelijke betwistingen naar het statuut van het rijkspersoneel volkomen achterhaald. Daarentegen beantwoordt de verwijzing naar de beginselen van behoorlijk bestuur aan de vereisten van een modern personeelsbeleid in de openbare sector.

In de memorie van toelichting worden enige voorbeelden aangehaald :

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

De verwerking van deze principes in een eigen statuut voor iedere vereniging is een opdracht waarvan een behoorlijke uitvoering door de raad van bestuur wordt verwacht.

De zesjaarlijkse evaluatie van de werking van de vereniging, bedoeld in artikel 70, biedt de nieuw aangetreden gemeenteraden de kans zich te verdiepen in het reilen en zeilen van de verenigingen waarbij hun gemeente aangesloten is en daaruit de gepaste conclusies te trekken. Als geopteerd wordt voor een ontbinding, dan geldt de procedure van artikel 37 van het decreet.

5. Toezicht.

De organisatie van het toezicht ondergaat, in vergelijking met de huidige regeling, heel weinig veranderingen. Een van de veranderingen is de mogelijkheid van de stuiting van de termijnen voor schorsing en vernietiging. Daarnaast krijgt de vereniging nu ook de mogelijkheid om het orgaan een nieuwe beslissing te laten nemen, ingeval een vorige beslissing van het orgaan geschorst werd.

6. Diverse bepalingen.

De fiscale behandeling van de nieuwe samenwerkingsverbanden is in principe dezelfde als die van de bestaande intercommunales. Artikel 26 van de wet van 22 december 1986 wordt niet opgeheven. Alleen bepaalt artikel 76 van het decreet dat het Vlaamse Gewest de verenigingen aan een eigen fiscaliteit kan onderwerpen.

De draagwijdte van de fiscale vrijstelling die in artikel 26 van de wet van 22 december 1986 ingeschreven werd, is recent nog omschreven door het Arbitragehof. In zijn arrest nr. 66/2001 van 17 mei 2001, stelt het Hof dat de federale wetgever hier gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid die hem wordt verleend in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet. Deze bevoegdheid houdt in dat de federale wetgever wil vermijden dat het gunstige statuut dat hij aan de intercommunales had toegekend basis de wet van 1 maart 1922, niet op de helling zou worden gezet door de belastingen die aan andere belastingheffende overheden verschuldigd zijn. Maar, voegt het Hof hieraan toe, door in de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur te bepalen dat de Staat en de gemeenschappen niet gemachtigd zijn om belastingen te heffen « op de materies water en afval, noch opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen op deze materies, noch kortingen hierop toe te staan », heeft de federale wetgever impliciet verzaakt te oordelen of de federaal opgelegde fiscale vrijstelling in de geciteerde aangelegenheden noodzakelijk is, en dus gehandhaafd moet blijven.

De conclusie van het Hof luidt : « Onder het voorbehoud van de draagwijdte die eraan dient te worden gegeven sinds de inwerkingtreding van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, schendt artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet niet. »

In een nog recenter arrest van 16 oktober 2001, nr. 124/2001, bevestigt het Arbitragehof deze stelling en zegt voor recht : « 1. Voor zover artikel 26 van de wet van 22 december 1986 de intercommunales, voor de periode na de inwerkingtreding van artikel 356 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, vrijstelt van de gewestbelastingen op water en afval, schendt het artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet.

2. Voor het overige schendt het voormelde artikel 26 artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet niet. »

Het artikel 76 van het decreet geldt dus onmiddellijk voor alle bestaande intercommunales en nieuwe verenigingen. Bovendien kan het Gewest hen dan belasten op domeinen die binnen zijn bevoegdheid vallen, zoals het afvalbeleid en het waterbeleid.

De mogelijkheid tot participatie van intercommunales in verenigingen en andere rechtspersonen die zelf niet die rechtsvorm hebben aangenomen (artikel 78) is aan strikte voorwaarden gebonden. Het is niet de bedoeling dat als alternatief voor de opheffing van de gemengde intercommunale sector, de gemeenten en hun verenigingen stelselmatig hun toevlucht nemen tot een samenwerking op grond van artikel 78, waarbij hun inspraak veel geringer is.

Artikel 78 moet dus zo begrepen worden dat het samenwerkingsverband geen lege doos wordt en dat het de uitvoering van zijn opdrachten volledig toevertrouwt aan een derde maatschappij. De vereniging moet zelf meester blijven van haar eigen doelstelling en van de verwezenlijking daarvan, desnoods in samenwerking met derden, maar zonder afstand te doen van haar bevoegdheden. Vanzelfsprekend doet deze vaststelling geen afbreuk aan andere wettelijke bepalingen die nu al van kracht zijn in bepaalde sectoren.

De procedure voor de toepassing van artikel 78 blijft in alle gevallen dezelfde. De verwijzing naar de wetgeving inzake overheidsopdrachten maakt duidelijk dat de vereniging haar eventuele beslissing moet motiveren op grond van een marktverkenning, waar mogelijk met toepassing van de overheidsopdrachtenwet. Het toezicht zal streng de hand houden aan deze interpretatie van het decreet.

Ten slotte krijgen de verenigingen en gemeenten nu ook de kans deel te nemen in rechtspersonen van publiekrecht met grensoverschrijdende werking (artikel 4). Wat nu reeds mogelijk is aan de Nederlandse grens, krachtens de Benelux-overeenkomst, kan dan eindelijk ook aan de Franse grens, op voorwaarde dat de in dit decreet gelegde juridische basis ondersteund wordt door verdragen of andere internationale conventies. In concreto komen hiervoor de conventie van Madrid, reeds door België geratificeerd, en de aanvullende protocollen, waarvoor de ratificatieprocedure loopt, in aanmerking.

Deze omzendbrief heft alle vorige omzendbrieven op, die rechtstreeks en uitsluitend betrekking hebben op een of meer artikels van de wetten van 1 maart 1922 en 22 december 1986, met uitzondering van :

- de omzendbrieven (ref. OB/G.122.212 (Ec)), van 4 april 1980 en 20 mei 1983, bevattende onderrichtingen voor de intercommunale verenigingen voor streekontwikkeling en de gemeentebedrijven voor grondbeleid;
- de omzendbrief (ref. OBA/I/2.1.4 en OBA/B/2.1.3) van 24 januari 1986 betreffende de herwaardering en afschrijving van de materiële, vaste activa;
- de omzendbrief (zelfde referentie) van 23 maart 1987 met aanvullende richtlijnen inzake herwaardering en afschrijving van de materiële, vaste activa;
- de omzendbrief BA/2000/07 van 17 november 2000 betreffende de jaarlijkse herwaardering van de materiële, vaste activa.

Deze omzendbrief kan geraadpleegd worden via het internet op het adres :

<http://www.binnenland.vlaanderen.be/omzend.htm>

P. VAN GREMBERGEN,

Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid