



Proef ingediend met het oog op het behalen van de graad van
Master of Laws in de Rechten a.r. Publiekrecht

De afslanking van de Vlaamse provincies

**Een juridische analyse van de
vernieuwde taakstelling en de daarmee
verwante hervormingen**

Slimming down the Flemish provinces

**A legal analysis of the renewed charter
and concomitant reforms**

Saul JANSSENS

Academiejaar 2016-2017

Promotor: Aube Wirtgen

Jury: Kaat LEUS

Rechten & Criminologie

WOORD VOORAF

De masterproef is geschreven met het oog op het behalen van de graad van Master of Laws in de Rechten met als afstudeerrichting publiekrecht. Gelet op deze specialisatie en de bijzondere interesse voor het recht van de lokale besturen, is de keuze voor de provincies als onderwerp van de masterproef logisch te verklaren. De rol van dit bestuursniveau is reeds geruime tijd een discussiepunt en zal de komende jaren een evolutie doormaken.

Hoewel de masterproef het resultaat is van een geleide zelfstandige studie, had ik deze bijdrage niet kunnen waarmaken zonder de hulp van verschillende personen. Via deze weg wil ik hen dan ook uitdrukkelijk bedanken.

Hierbij denk ik in de eerste plaats aan mijn promotor, professor Aube Wirtgen. Zonder haar deskundige begeleiding had ik dit resultaat niet kunnen bereiken. Ze was steeds bereid om aanwijzingen en feedback te geven, hetgeen een absolute meerwaarde voor mijn masterproef heeft betekend. Bovendien stak professor Wirtgen haar interesse voor mijn thesis niet weg, hetgeen zeer motiverend heeft gewerkt.

Hiernaast wil ik ook een dankwoord richten aan de twee personen waarvan ik een interview heb mogen afnemen. Het betreft de heer Luk Lemmens (voorzitter van de Vereniging van de Vlaamse Provincies) en de heer Wim Dries (voorzitter van de Vereniging van de Vlaamse Steden en Gemeenten).

Voorts ben ik de personen, die klaar stonden om me in deze materie verder te helpen, zeer erkentelijk. Dit zijn enerzijds professor emeritus Jean Dujardin, de heer Raymond Van Loock (directeur van de Vereniging van de Vlaamse Provincies) en mevrouw Annick Bekavac (directrice van de Association des Provinces Wallonnes). Ondanks hun drukke werkschema kon ik steeds een beroep op hen doen. Anderzijds ben ik ook de heer Raf Aertgeerts (Eerste Auditeur-Afdelingshoofd van de Raad van State) dankbaar om mijn masterproef na te lezen.

Tot slot, maar daarom niet minder belangrijk, wil ik zowel aan mijn familie als aan mijn vriendin mijn welgemeende dank betuigen. Hun ononderbroken geloof, steun en bereidwilligheid om mij te helpen zijn van onschatbare waarde geweest.

INHOUDSTAFEL

Woord vooraf

Inhoudstafel

1. Inleiding	1
2. Van vroeger tot nu	3
1. ONTSTAAN VAN DE PROVINCIES	3
2. PROVINCIEDECREET 9 DECEMBER 2005	4
A. Gewestelijke bevoegdheid	4
B. Inhoudelijke principes	5
C. Taken van de provincies	7
A. Algemeen	7
B. Provinciaal belang	8
I. Duiding	8
II. Kerntakendebat	8
III. Bovenlokale taakbehartiging	9
IV. Ondersteunende taken	11
V. Gebiedsgerichte samenwerking	11
C. Medebewind	12
D. Gevolgen voor de Provinciewet	13
3. HERVORMING VLAAMSE REGERING PEETERS II	13
A. Interne staats hervorming	13
B. Decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet	14
A. Provinciaal belang	14
B. Medebewind	14
C. Bestuursakkoorden	15
D. Definitie van de provincie	17
E. Conclusie	17
C. Taken van de provincies	17
3. Gewestelijke autonomie	19
1. ACHTERGROND	19
2. VERRUIMDE GEWESTELIJKE AUTONOMIE	20
A. Zesde staats hervorming	20
B. Verruiming in concreto	21
C. Onderscheid tussen territoriale en institutionele betekenis van provincies ..	22
D. Grenzen	23
E. Bovengemeentelijke besturen	25
4. Afslanking van de provincies	27
1. SITUERING	27
2. MAATSCHAPPELIJK BELANG	28
3. VLAAMS REGEERAKKOORD 2014-2019	29

4. DECREET HOUDENDE DE VERNIEUWDE TAAKSTELLING EN GEWIJZIGDE FINANCIERING VAN DE PROVINCIES	31
A. Totstandkoming.....	31
B. Vernieuwde taakstelling.....	33
A. Algemeen	33
B. Artikel 2 van het Provinciedecreet	33
C. Sectorale decreten	35
I. Beleidsdomein sport	35
II. Beleidsdomein cultuur	36
III. Beleidsdomein jeugd	37
IV. Beleidsdomein welzijn.....	37
V. Beleidsdomein gelijke kansen en toegankelijkheid	38
VI. Beleidsdomein onderwijs.....	39
D. Instellingen.....	39
C. Uitzonderingsregime Vlaams-Brabant.....	40
A. Voorafgaand aan advies van de afdeling Wetgeving Raad van State	40
B. Advies van de afdeling Wetgeving Raad van State	41
C. Reactie op advies van de afdeling Wetgeving Raad van State	42
D. Delegatie aan de Vlaamse Regering	43
A. Voorafgaand aan advies van de afdeling Wetgeving Raad van State	43
B. Advies van de afdeling Wetgeving Raad van State	44
C. Reactie op advies van de afdeling Wetgeving Raad van State	45
E. Gewijzigde financiering	46
A. Algemeen	46
B. Oorspronkelijke regeling	46
C. Definitieve regeling	46
5. WAALSE PROVINCIES.....	48
A. Gewestelijke autonomie.....	48
B. Provinciaal belang	48
C. Regeerperiode 2009-2014	49
A. Regionale beleidsverklaring	49
B. Overheveling van bevoegdheden	50
I. Provinciewegen.....	51
II. Huisvesting en energie	52
C. Leden van de provincieraad en provinciecollege.....	53
D. Bestuur op provinciaal niveau	54
D. Regeerperiode 2014-2019	55
5. Provinciale autonomie	57
1. EUROPEES HANDVEST INZAKE LOKALE AUTONOMIE	57
2. AANVULLEND PROTOCOL BIJ HET EUROPEES HANDVEST.....	58
3. PROVINCIALE AUTONOMIE	58
4. VASTE RECHTSPRAAK VAN HET GRONDWETTELIJK HOF	59
5. CONCRETE TOETS.....	61
6. PROVINCIEVRIJE STEDEN	62
6. Verwante provinciale hervormingen.....	65
1. TOELICHTING.....	65
2. PROVINCIERAADSVERKIEZINGEN	65
A. Gewoon ontwerpdecreet	66
A. Gedeputeerden.....	66

B. Provinciedistricten.....	66
C. Vereenvoudiging.....	68
B. Digitalisering.....	68
B. Bijzonder ontwerpdecreet.....	68
A. Provincieraadsleden.....	68
B. Lijstenverbinding.....	69
3. INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKINGSVERBANDEN.....	70
A. Algemeen kader.....	70
B. Hervorming.....	71
A. Drie wijzigingen.....	71
B. Terugtrekking van de provincies.....	71
4. SCHORSINGSBEVOEGDHEID PROVINCIEGOUVERNEUR.....	73
7. Toekomst van de provincies.....	75
1. ALGEMEEN.....	75
2. BOVENLOKAAL BELEID EN ONDERSTEUNENDE TAKEN.....	75
A. Omgevingsvergunning.....	75
B. Waterbeleid.....	76
C. Economisch beleid.....	77
D. Mobiliteit.....	77
E. Woonbeleid.....	78
3. GEBIEDSGERICHTE SAMENWERKING.....	78
8. Besluit.....	81
9. Bibliografie.....	84
1. WETGEVING.....	84
A. Wetgeving.....	84
A. Internationale normen.....	84
B. Nationale normen.....	84
B. Voorbereidende documenten.....	87
A. Parlementaire stukken.....	87
B. Adviezen.....	88
C. Beleidsdocumenten.....	89
2. RECHTSPRAAK.....	90
3. RECHTSLEER.....	91
A. Boeken.....	91
B. Bijdragen in tijdschriften.....	92
C. Bijdragen in verzamelwerken.....	93
4. TERTIAIRE BRONNEN.....	94

1. INLEIDING

“De provincies zijn de hoekstenen van het land”.¹ Dit zijn de woorden van koning Filip tijdens een werkbezoek in het Vlaams Parlement in februari 2017. De uitspraak leidde meteen tot commotie, waarbij een aantal politieke partijen de houding van de koning onaanvaardbaar vonden.² Dit zet meteen de toon voor de politieke en maatschappelijke gevoeligheid over de provincies.

Het maatschappelijk debat over het bestaan van de provincies is echter niet nieuw. De discussie woedt immers al decennia en kadert hoofdzakelijk in het ingewikkeld bestuurlijk landschap, dat België kent.³ Hierbij valt te denken aan de uitbouw van de gemeenschappen en gewesten door de verschillende staatshervormingen en de fusies van gemeenten in de jaren '70. Hiertussen bevinden de provincies zich, naast een wildgroei van samenwerkingsverbanden, als een intermediair bestuursniveau.

Zoals blijkt uit het voorval met de koning, is de aandacht omtrent het bestaan van de provincies niet verdwenen. Het project van de Vlaamse Regering (2014-2019) om de provincies af te slanken is daar niet vreemd aan. Deze hervorming vormt het voorwerp van de masterproef, hetgeen zich dus situeert in het publiekrecht en meer specifiek in het recht van de lokale besturen. *In concreto* stelt het decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies dat de Vlaamse provincies met ingang van 1 januari 2018 geen taken en bevoegdheden meer mogen uitoefenen in culturele en persoonsgebonden aangelegenheden. De pertinente vraag hierbij is welke taken en bevoegdheden er voor de Vlaamse provincies zijn weggelegd vanaf de inwerkingtreding van het decreet.

Alvorens de hervorming zelf te analyseren, zal de masterproef eerst en vooral aandacht besteden aan het Provinciedecreet van 9 december 2005. In het bijzonder zal de vraag worden gesteld wat de huidige taken en bevoegdheden van de provincies zijn. Wat kan onder het provinciaal belang worden begrepen? Wat valt onder het medebewind? Op die manier wordt de link gelegd met de interne staatshervorming die door de vorige Vlaamse Regering (2009-2014) is doorgevoerd. Deze Regering heeft de provinciale taakstelling reeds verscherpt.

¹ S. DE LIE, *Koning Filip: "Provincies zijn de hoekstenen van het land"*, 22 februari 2017, www.pressreader.com/belgium/gazet-van-antwerpen-wass-and-dender/20170222.

² S. ANDRIES, *Is koning Filip zijn boekje te buiten gegaan met deze uitspraak?*, 22 februari 2017, www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20170221_02744412.

³ G. DECOSTER, "Rol en toekomst van de provincies na het Sint-Michielsakkoord en Vlaanderen – Europa 2002: Voorwaarden voor een perspectief", *TBP* 1994, 381-384 (hierna: G. DECOSTER, "Rol en toekomst").

Teneinde de hervorming in haar geheel te bestuderen, zal in het volgende hoofdstuk worden onderzocht hoe de hervorming zich ten aanzien van de verruimde gewestelijke autonomie verhoudt. Ingevolge de zesde staatshervorming zijn de gewesten immers principieel bevoegd voor de organieke wetgeving van de ondergeschikte besturen.

Aansluitend op het vorige hoofdstuk wordt de afslanking van de provincies en in het bijzonder het decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies in detail ontleed. De centrale vraag hierbij is wat dit *in concreto* betekent voor de provinciale taken en bevoegdheden. Ondanks een vergelijking met de Waalse provincies, dient te worden opgemerkt dat de masterproef voor het overige uitsluitend focust op de Vlaamse provincies. In dit hoofdstuk zal ook aandacht worden besteed aan een aantal speciale bepalingen zoals het uitzonderingsregime voor de provincie Vlaams-Brabant. In tegenstelling tot de overdracht van personeel, roerende en onroerende goederen, rechten en plichten, zal ook de gewijzigde financiering van de provincies beknopt aan bod komen.

In het volgende hoofdstuk zal de vraag worden gesteld of de afslanking van de Vlaamse provincies al dan niet afbreuk doet aan het beginsel van de provinciale autonomie. Het vernieuwde takenpakket staat of valt met deze toets. Teneinde hier een antwoord op te formuleren, zullen enerzijds de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en anderzijds de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof worden geanalyseerd.

Het decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering is weliswaar een belangrijk onderdeel van de afslanking, maar daarbij stopt het niet. Daarom wordt ook aandacht besteed aan een aantal verwante provinciale hervormingen. Hierbij valt te denken aan de vermindering van het aantal provincieraadsleden en gedeputeerden en aan de rol van de provincies in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Het is duidelijk dat het onderwerp van de masterproef brandend actueel is. Sommige hervormingen treden in werking op 1 januari 2018 of 2019, terwijl andere hervormingen nog in de voorbereidingsfase zitten. Hierdoor zal in het laatste hoofdstuk onvermijdelijk de toekomst van de provincies worden bespreken. Bovendien zal regelmatig beroep worden gedaan op beleidsvoorbereidende werken en wetgeving in wording. Met deze bijdrage wordt beoogd om aan de hand van de bovenstaande onderzoeksvragen duidelijkheid te scheppen in het project van de afslanking van de Vlaamse provincies, en in het bijzonder in de provinciale taken en bevoegdheden. De masterproef zal dan ook bijdragen tot de verfijning en vergroting van de juridische kennis over dit onderwerp.

2. VAN VROEGER TOT NU

1. ONTSTAAN VAN DE PROVINCIES

De geschiedenis van de Vlaamse provincies gaat ver terug in de tijd tot het ontstaan van departementen in 1795. In dat jaartal werden de Noordelijke Nederlanden omgedoopt tot een vazalstaat van Frankrijk, met name de Bataafse Republiek.⁴ Maar een in deze context relevantere gebeurtenis is het feit dat de Zuidelijke Nederlanden, samen met het prinsbisdom Luik en het abdijsprinsdom Stavelot-Malmedy, aan Frankrijk werden gehecht.⁵ Naar aanleiding van de annexatie werden de Zuidelijke Nederlanden op 1 oktober 1795 in negen departementen onderverdeeld. Dit werd verwezenlijkt bij het decreet van 9 vendémiaire jaar IV.⁶ Het betrof onder meer le département des deux Nèthes en le département de la Meuse inférieure, de voorgangers van respectievelijk de provincie Antwerpen en de provincie Limburg.⁷ Gedurende die periode was er sprake van een sterk gecentraliseerde Staat, waarbij de ambtenaren van de departementen ter plaatse het centraal bestuur stuurden. De departementen waren met andere woorden geen zelfstandige administratieve entiteiten maar louter territoriale onderverdelingen van de Staat.⁸

Ingevolge de Fundamentele Wet van 24 augustus 1815 werden de negen departementen vervangen door negen provincies, die weliswaar dezelfde territoriale samenstelling kenden.⁹ De naamsverandering ging gepaard met het einde van het principe van de gecentraliseerde eenheidsstaat.¹⁰ Zo kreeg bijvoorbeeld het college van Gedeputeerde Staten de bevoegdheid om het dagelijks bestuur van de provincie te regelen.^{11 12}

De indeling van negen provincies heeft vervolgens de Belgische onafhankelijkheid in 1830 overleefd. Sterker nog, de provincies werden verankerd in de Grondwet. Hierdoor zijn de provincies sindsdien niet meer louter territoriale onderverdelingen van de Staat,

⁴ J. M. F. FRITSCHY, *De patriotten en de financiën van de Bataafse Republiek: Hollands krediet en de smalle marges voor een nieuw beleid (1795-1801)*, Den Haag, Stichting Hollandse Historische Reeks, 1988, 21.

⁵ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 609 (hierna: A. MAST e.a., *Overzicht*); P. VAN DEN EECKHOUT en G. VANTHEMSCHE (eds.), *Bronnen voor de studie van het hedendaagse België, 19e-21e eeuw*, Brussel, Koninklijke Commissie voor Geschiedenis, 2009, 106 (hierna: P. VAN DEN EECKHOUT en G. VANTHEMSCHE, *Bronnen*)

⁶ P. VAN DEN EECKHOUT en G. VANTHEMSCHE, *Bronnen*, *supra* vn. 5, 106.

⁷ E. BERNIMOLIN, *Les institutions provinciales et communales de la Belgique*, Brussel, Larcier, 1891, 55.

⁸ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 3 (hierna: MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies); A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 1, 609.

⁹ P. VAN DEN EECKHOUT en G. VANTHEMSCHE, *Bronnen*, *supra* vn. 5, 106.

¹⁰ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 609-610.

¹¹ S. DE MONCHY, *Handboek van het Nederlands provincierecht*, Haarlem, Bohn, 1947, 18.

¹² Het college van Gedeputeerde Staten is vandaag de Nederlandse tegenhanger van de Belgische deputatie.

maar hebben ze ook een institutionele betekenis.¹³ Op het verschil tussen de territoriale en institutionele betekenis van de provincie wordt verder in de masterproef dieper ingegaan (*infra* p. 21-22).

Het toenmalige artikel 108, eerste lid van de Grondwet¹⁴, thans door de coördinatie in 1994 artikel 162, eerste lid van de Grondwet, stelt dat de provinciale en gemeentelijke instellingen bij de wet worden geregeld.¹⁵ Van deze mogelijkheid heeft de wetgever gebruik gemaakt om een aantal jaren na de Belgische onafhankelijkheid, meer bepaald op 30 april 1836, de Provinciewet in het leven te roepen.¹⁶ Uit een vergelijking met de Gemeentewet van 1836 blijkt dat de bewegingsruimte van de provincie beperkter is.¹⁷ Het feit dat de provincieraad maar een gelimiteerd aantal keer mocht samenkomen, is hier een voorbeeld van.¹⁸

Meer dan een eeuw later, met name op 1 januari 1995, telt België tien provincies.¹⁹ Op die datum is de provincie Brabant opgesplitst in de provincie Vlaams-Brabant en de provincie Waals-Brabant.²⁰ Dit is een gevolg van de Grondwetswijziging van 5 mei 1993, die is aangenomen ter uitvoering van het Sint-Michielsakkoord in 1993 (het akkoord over de vierde staatshervorming).²¹ Op die manier zijn de tien provincies uitdrukkelijk vastgelegd in de Grondwet.²² De negentien Brusselse gemeenten behoren hier niet toe. Zij maken deel uit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.²³

2. PROVINCIEDECREET 9 DECEMBER 2005

A. Gewestelijke bevoegdheid

De gewesten beschikken van voor de vijfde staatshervorming reeds over een aantal bevoegdheden inzake ondergeschikte besturen.²⁴ Hierbij kan worden verwezen naar de

¹³ A. MAST e.a., *Overzicht, supra* vn. 5, 610.

¹⁴ Art. 108, eerste lid Grondwet 7 februari 1831, *Bull.off.* 1831, 174.

¹⁵ Art. 162, eerste lid gecoördineerde Grondwet 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, 4.054 (hierna: Gw.).

¹⁶ Provinciewet 30 april 1836, *Bull.off.* 1891, 209; Thans Provinciewet 30 april 1836, *BS* 27 november 1891, 1.891. De Nederlandse tekst is vastgesteld bij art. 3 wet 27 mei 1975 tot aanpassing van de Franse tekst van de gemeentewet en de provinciewet aan het vigerende recht en tot invoering van de Nederlandse tekst van de gemeentewet, de provinciewet en de wet van 1 juli 1860 tot wijziging van de provinciewet en de gemeentewet wat de eed betreft, *BS* 22 augustus 1975, 10.174.

¹⁷ Gemeentewet 30 maart 1836, *Bull.off.* 1836, 136; H. HAAG, *Les droits de la cité. Les catholiques-démocrates et la défense de nos franchises communales*, Brussel, Editions Universitaires, 1946, 64.

¹⁸ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 3.

¹⁹ A. MAST e.a., *Overzicht, supra* vn. 5, 610.

²⁰ J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS EN G. GOEDERTIER, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 333 (hierna: J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen publiekrecht*).

²¹ Grondwetswijziging 5 mei 1993, *BS* 8 mei 1993, *err. BS* 20 augustus 1993, 10.522.

²² Art. 5, eerste lid Gw.

²³ J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen publiekrecht, supra* vn. 20, 333.

²⁴ Y. SACREAS, "De gewestelijke bevoegdheden inzake de ondergeschikte besturen: een algemeen overzicht" in A. ALEN (ed.), *De vijfde staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 67-68; Y. SACREAS, "De

bevoegdheid inzake de verenigingen van gemeenten en provincies.²⁵ Deze bevoegdheid is in 1993 volledig overgedragen aan de gewesten, met uitzondering van het specifieke toezicht inzake brandbestrijding.²⁶ Een ander voorbeeld is de organisatie en de uitoefening van het gewoon administratief toezicht op de ondergeschikte besturen en zodus ook op de provincies.²⁷ Deze bevoegdheid is, op een aantal specifieke regelingen na²⁸, reeds in 1980 overgedragen aan de gewesten.²⁹

In het kader van de vijfde staatshervorming heeft er in 2001 een bevoegdheidsoverdracht van de federale overheid naar de deelstaten plaatsgevonden.³⁰ Zo zijn de gewesten, als gevolg van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende de overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, vanaf 1 januari 2002 bevoegd voor de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de gemeentelijke en provinciale instellingen.³¹ Anders gesteld betekent dit dat de gewesten met ingang van die datum principieel bevoegd zijn voor de organieke wetgeving van de provincies.³² Daarenboven zijn de gewesten, naast de bevoegdheden die ze al hadden zoals het administratief toezicht op de provincies (*supra* vorige paragraaf), ook bevoegd voor onder meer de wetgeving inzake de verkiezing van de provinciale organen, de controle op de verkiezingsuitgaven³³ en de algemene financiering van de provincies.³⁴

B. Inhoudelijke principes

Op basis van deze principiële bevoegdheid heeft het Vlaamse Gewest het Provinciedecreet van 9 december 2005 afgekondigd.³⁵ Dit decreet, dat uiteraard

ondergeschikte besturen: een stand van zaken”, *TBP* 2004, 69-70 (hierna: Y. SACREAS, “De ondergeschikte besturen”).

²⁵ Y. SACREAS, “De ondergeschikte besturen”, *supra* vn. 24, 69.

²⁶ Bijzondere wet 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur en tot aanvulling van de kieswetgeving met betrekking tot de Gewesten en de Gemeenschappen, *BS* 20 juli 1993, 17.170; Art. 6, § 1, VIII, eerste lid, 8° BWHI.

²⁷ Y. SACREAS, “De ondergeschikte besturen”, *supra* vn. 24, 70.

²⁸ In 1988 was een specifieke regeling uitgewerkt voor de randgemeenten en de gemeenten Komen-Waasten en Voeren. In deze gemeenten waren de gewesten namelijk enkel bevoegd om het bestuurlijk toezicht uit te oefenen, maar niet om het te regelen. Hiernaast was er ook een speciale regeling voor de gemeenten in het Duitse taalgebied. Daar bleef de federale overheid bevoegd voor zowel de regeling als de uitoefening. Uiteindelijk zijn de gewesten met ingang van 1 januari 2002 voor *alle* gemeenten op hun grondgebied bevoegd voor de uitoefening en de regeling van het administratief toezicht.

²⁹ Y. SACREAS, “De ondergeschikte besturen”, *supra* vn. 24, 70.

³⁰ R. VAN LOOCK, G. ANTHIERENS, D. DE MUYNCK, S. DESMET, J. DUJARDIN, T. ROOSEN, W. SOMERS, J. VAN NIEUWENHOVE, L. VANSUMMEREN, K. VANWINCKELEN EN J.M. VOS, *Praktisch handboek voor provincierecht*, Brugge, die Keure, 2014, 5 (hierna: R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch handboek voor provincierecht*); F. INGELAERE (ed.), “Lambermont: de staatshervorming van 2001” in F. INGELAERE, G. CLÉMER, B. SEUTIN EN G. VAN HAEGENDOREN, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure, 2011, 28-65 (hierna: F. INGELAERE (ed.), “Lambermont”).

³¹ F. INGELAERE (ed.), “Lambermont”, *supra* vn. 30, 28-65.

³² F. INGELAERE (ed.), “Lambermont”, *supra* vn. 30, 28-65.

³³ Art. 6, § 1, VIII, 4° BWHI.

³⁴ Art. 6, § 1, VIII, 9° BWHI.

³⁵ Provinciedecreet 9 december 2005, *BS* 29 december 2005, 56.891 (hierna: Provinciedecreet).

uitsluitend van toepassing is op de Vlaamse provincies, is tot stand gekomen op grond van een aantal inhoudelijke principes.³⁶

Het eerste principe houdt een maximale overeenstemming in van de organieke kaders van de gemeenten, de OCMW's en de provincies.³⁷ De basisprincipes van het Gemeentedecreet zijn "zoveel mogelijk" toegepast op het Provinciedecreet. Volgens de beleidsmakers moet dit bijdragen tot een herkenbare en duidelijke regelgeving. Maar dit standpunt wordt niet gedeeld door de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, beter bekend als VLABEST.³⁸ Om dit te verduidelijken, wijst VLABEST in zijn advies van 23 december 2008 op een aantal verschillen tussen gemeenten en provincies. Zo hebben de provincies, naast een eigen geschiedenis en eigen cultuur, ook specifieke eigenheden die volgen uit de aard van het bestuur.³⁹ Zo kennen de gemeenten de figuur van de provinciegouverneur niet. Daarom meent de adviesraad dat de afstemming tussen de organieke kaders moet gebeuren "waar mogelijk" in plaats van "zoveel mogelijk". Soms zijn afwijkingen immers noodzakelijk.⁴⁰

Het tweede principe heeft betrekking op een grotere autonomie voor de provincies, waardoor dus enkel de hoofdlijnen in het decreet zijn opgenomen.⁴¹ De redenering hierachter is dat de provinciale instelling in de eerste plaats zelf verantwoordelijk is voor de financiering en organisatie van haar democratisch bestuur.⁴² Met dit tweede principe houdt het subsidiariteitsprincipe verband, hetgeen feitelijk betekent dat een hoger bestuursniveau niet bevoegd is voor aangelegenheden waarvoor een lager bestuursniveau doeltreffender kan optreden.⁴³

Nauw aansluitend bij het tweede principe voorziet het decreet ook ruimte voor maatwerk, hetgeen het derde principe is.⁴⁴ Zo kunnen de provincies door middel van bijvoorbeeld provinciale reglementen een innovatieve politiek voeren op het vlak van het personeels- en financieel beleid.⁴⁵

³⁶ R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch handboek voor provincierecht*, *supra* vn. 30, 5.

³⁷ MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 473, 6 (hierna: MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet).

³⁸ VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN (VLABEST), *Briefadvies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het provinciedecreet*, 23 december 2008, www.vlabest.be/sites/www.vlabest.be/files/VLABEST_briefadvies.wijzPD_23dec08.pdf (hierna: VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN (VLABEST), *Briefadvies*).

³⁹ VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN (VLABEST), *Briefadvies*, *supra* vn. 38.

⁴⁰ VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN (VLABEST), *Briefadvies*, *supra* vn. 38.

⁴¹ MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *supra* vn. 37, 6.

⁴² MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *supra* vn. 37, 6.

⁴³ W. VANDENBRUWAENE, "Het subsidiariteitsbeginsel naar Belgisch Grondwettelijk Recht", *TBP* 2013, 156.

⁴⁴ MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *supra* vn. 37, 7.

⁴⁵ MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *supra* vn. 37, 7.

Het laatste principe betreft de vereenvoudiging. Hierbij wordt in hoofdzaak gefocust op de informatie- en rapporteringsverplichtingen van de provincie.⁴⁶ Hoewel hiervan sprake is in de memorie van toelichting bij het Provinciedecreet, is de uitvoering van dit principe voornamelijk geregeld in het zogenaamde Planlastendecreet van 15 juli 2011.⁴⁷

C. Taken van de provincies

A. Algemeen

Naast de definiëring van een provincie, legt artikel 2 van het Provinciedecreet de provinciale taken vast. Alvorens hier dieper op in te gaan, dient er een onderscheid te worden gemaakt tussen de provinciale autonomie en het medebewind.

De provincie is een territoriaal gedecentraliseerd bestuur.⁴⁸ Ze is immers een zelfstandig publiekrechtelijk bestuur waaraan door de Grondwet het beleid van een *algemeen* omschreven belang is toegekend.⁴⁹ Zo kan de provincie alles regelen wat van provinciaal belang is, zonder aan hiërarchisch toezicht te zijn onderworpen.⁵⁰ Bijgevolg heeft de provincie autonomie of eigen beslissingsrecht, hetgeen zich in de eerste plaats veruitwendigt door een eigen rechtspersoonlijkheid.⁵¹ Het is ook kenmerkend dat deze belangen worden behartigd door verkozen organen, *in casu* de provincieraad en de deputatie. De provincie is met andere woorden een democratisch verkozen politieke instelling, die het provinciaal belang in principe autonoom of zelfstandig invult.⁵²

Hiernaast heeft de provincie een aantal medebewindstaken. Dit slaat op het louter uitvoeren van een hogere regeling, met name een regeling van de federale, gewest- of gemeenschapsoverheid.⁵³ Op die manier zijn de provincies betrokken bij de behartiging van de bevoegdheden die toekomen aan de federale overheid of de deelstaten. Behoudens wat betreft de organisatie van de dienstverlening, beschikt de provincie hieromtrent over geen discretionaire bevoegdheid.⁵⁴ In dit geval is er volgens professor Dujardin sprake van een atypische vorm van externe deconcentratie.⁵⁵ De redenering

⁴⁶ MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *supra* vn. 37, 7.

⁴⁷ Decr.VI. 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd, *BS* 11 augustus 2011, 45.911.

⁴⁸ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 619.

⁴⁹ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 119.

⁵⁰ Dit gebeurt weliswaar onder het administratief toezicht van de hogere overheid. Hiermee kan de toezichthoudende overheid enerzijds toezien op de naleving van de wet en het algemeen belang en anderzijds de mogelijke onwil van het gedecentraliseerd orgaan breken.

⁵¹ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 120.

⁵² A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 120.

⁵³ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 670.

⁵⁴ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 671.

⁵⁵ J. DUJARDIN, persoonlijke communicatie, 22 maart 2017; Dit standpunt wordt onder meer bijgetreden in A. ALEN, *Poging tot een Juridische Begripsomschrijving van Unitarisme, Centralisatie, Deconcentratie, Decentralisatie, Regionalisme, Federalisme en Confederatie*, Heule, UGA, 1975, 35 en G. VAN GERVEN, "Hervorming van de instellingen en gemeentelijke Bevoegdheden", *Jura Falc.* 1981-82, 369. In de lijn hiervan

hierbij luidt dat de provincie bepaalde bevoegdheden krijgt van de federale, gewest- of gemeenschapsoverheid, en op die manier taken uitoefent die tot het centrale niveau behoren. Hierbij blijft de provincie onderworpen aan de instructiemacht van die hogere overheid.⁵⁶ In tegenstelling tot een territoriaal gedecentraliseerd orgaan, kan een gedeconcentreerd orgaan zich niet beroepen op een democratische regeringsvorm.⁵⁷ De democratisch verkozen provincieraad heeft namelijk geen eigen zelfstandige beslissingsbevoegdheid over de medebewindstaken.

Volledigheidshalve beschikt de provincie ook over taken van gemengd belang. Dit is een taak die zowel van provinciaal als van algemeen belang is. Dit zal in het onderstaande deel over het medebewind nader worden toegelicht (*infra* p. 12).

B. Provinciaal belang

I. Duiding

De provinciale autonomie houdt zoals vermeld (*supra* p. 7) in dat de provincies, onder voorbehoud van het bestuurlijk toezicht, principieel alles kunnen regelen wat van provinciaal belang is.⁵⁸ Dit geldt echter onder voorbehoud van twee beperkingen. Zo mogen de provincies enerzijds de bevoegdheden van de gemeenten niet schenden en mag de bevoegdheid anderzijds geen betrekking hebben op een aangelegenheid die een hogere overheid reeds heeft geregeld.⁵⁹ Hieruit blijkt duidelijk dat de bevoegdheden van de provincies altijd concurrerend zijn geweest.

Tot de inwerkingtreding van het Provinciedecreet van 2005 was het niet duidelijk welke taken het provinciaal belang omvatte. Het provinciaal belang werd in de eerste plaats door de provincies zelf ingevuld. Hoewel dit weliswaar gebeurde onder het administratief toezicht van de federale en later de Vlaamse overheid, was er geen sprake van een duidelijke taakomschrijving.⁶⁰

II. Kerntakendebat

Om hier een einde aan te maken, heeft de regelgever in 2005 de taken van provinciaal belang decretaal vastgelegd. Dit is het resultaat van het kerntakendebat, dat van december 2001 tot april 2003 is gevoerd tussen het Vlaams, het provinciaal en het lokaal

maakt de Commissie Bestuurlijke Toezicht in haar eindrapport gewag van zogenaamde gedeconcentreerde taken in medebewind (G. BOUCKAERT, K. VERHOEST, E. WAYENBERG EN K. SNIJKERS, *rapport: kerntaken van de verschillende overheden*, Brussel, Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, 2002, 77).

⁵⁶ R. MAES, "De bestuurlijke organisatie en de spanning centralisatie, deconcentratie en territoriale decentralisatie" in R. MAES, *Openbaar bestuur: visie, kennis en kunde*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 132-135 (hierna: R. MAES, "De bestuurlijke organisatie"); J. BUTGENBACH, *Manuel de Droit Administratif*, Brussel, Larcier, 1966, 103.

⁵⁷ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 118; R. MAES, "De bestuurlijke organisatie", *supra* vn. 56, 132-135.

⁵⁸ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 672.

⁵⁹ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 616.

⁶⁰ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 616.

bestuursniveau.⁶¹ Dit debat had enerzijds de bedoeling om een antwoord te bieden op de vraag welke taken van publiek belang zijn en bijgevolg nog door de overheid moeten worden uitgevoerd. Anderzijds was het de ambitie om de bevoegdheden en taken duidelijk te verdelen tussen deze drie verkozen niveaus.⁶² Het is vooral over dit laatste deel dat het debat woedde.⁶³

Het kerntakendebat heeft uiteindelijk geleid tot het bestuursakkoord van 25 april 2003 betreffende een effectief en burgergericht overheidsbestuur.⁶⁴ Gelet op het feit dat het subsidiariteitsbeginsel als uitgangspunt is genomen en het bestuur in die opvatting zo dicht mogelijk bij de burger moet staan, werden de gemeenten als het basisniveau en een soort van eerstelijnsbestuur beschouwd.⁶⁵ Het Vlaams niveau kreeg dan vooral een sturende, kaderstellende en controlerende rol.⁶⁶ Voor de provincies mondde het akkoord uit in een drievoudige missiebepaling: de bovenlokale taakbehartiging, de ondersteunde rol naar andere overheden toe en de gebiedsgerichte werking.⁶⁷

Het Provinciedecreet heeft zich in 2005 op deze profielschets gebaseerd.⁶⁸ Zo bepaalt artikel 2 van het Provinciedecreet, zoals gewijzigd bij het decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet⁶⁹, dat de provincies overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet⁷⁰ bevoegd zijn voor de regeling van het provinciaal belang.⁷¹ Volgens hetzelfde artikel 2 worden hieronder drie categorieën van taken begrepen: bovenlokale taakbehartiging, ondersteunende taken op verzoek van andere overheden en gebiedsgerichte samenwerking.⁷² Zij worden hieronder toegelicht.

⁶¹ R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch*, supra vn. 30, 10.

⁶² H. REYNAERT, T. VALCKE en E. WAYENBERG, *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd*, Brugge, Vanden Broele, 2011, 26 (hierna: H. REYNAERT, T. VALCKE en E. WAYENBERG, *Grensoverschrijdend of grensverleggend?*).

⁶³ T. VALCKE, "Het provinciaal niveau: een eigen (herkenbaar) profiel?" in H. REYNAERT en C. DEVOS, *Lokale en provinciale politiek. Uitdagingen voor de 21^{ste} eeuw*, Brugge, Vanden Broele, 2001, 86-87.

⁶⁴ X, *Bestuursakkoord tussen het Vlaams, het provinciaal en het lokaal bestuursniveau omtrent effectief en burgergericht overheidsbestuur*, Brussel, 25 april 2003, 25; T. VALCKE, "Live and let die? Welke toekomst voor de Vlaamse provincies?", *Bb&b* 2010, afl. 4, 365 (hierna: T. VALCKE, "Live and let die?").

⁶⁵ C. DEVOS en H. REYNAERT, "Het kerntakendebat: Vlaamse 'federale' staatshervorming in het licht van subsidiariteit?" in H. REYNAERT en C. DEVOS, *Het kerntakendebat in Vlaanderen*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 32-39.

⁶⁶ H. REYNAERT, T. VALCKE en E. WAYENBERG, *Grensoverschrijdend of grensverleggend?*, supra vn. 62, 27.

⁶⁷ H. REYNAERT, T. VALCKE en E. WAYENBERG, *Grensoverschrijdend of grensverleggend?*, supra vn. 62, 26.

⁶⁸ R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch*, supra vn. 30, 10.

⁶⁹ Decr.Vl. 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 3 augustus 2012, 45.990.

⁷⁰ Het huidige artikel 41 van de Grondwet was in 1831 oorspronkelijk artikel 31 van de Grondwet. Dit oude artikel is door verschillende Grondwetsherzieningen aangepast en uitgebreid (Grondwetsherziening van 11 maart 1997, *BS* 2 april 1997, Grondwetsherziening van 12 maart 1999, *BS* 9 april 1999, Grondwetsherziening van 26 maart 2005, *BS* 7 april 2005, Grondwetsherziening van 6 januari 2014, *BS* 31 januari 2014).

⁷¹ Art. 2, § 2 Provinciedecreet; J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen publiekrecht*, supra vn. 20, 334-335.

⁷² Art. 2, § 1, 1^o-3^o Provinciedecreet; J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen publiekrecht*, supra vn. 20, 334-335.

III. Bovenlokale taakbeartiging

Het provinciaal belang omvat eerst en vooral de bovenlokale taakbeartiging. Artikel 2 van het Provinciedecreet verduidelijkt deze categorie door te bepalen dat "een taakbeartiging bovenlokaal is als ze aangelegenheden van lokaal gemeentelijk belang overstijgt, voor zover ze streekgericht blijft en gericht is op realisaties binnen de grenzen van het grondgebied van de provincie".⁷³ Hieruit blijkt dat het begrip bovenlokaal op twee manieren is begrensd.

Enerzijds is er een afbakening ten aanzien van het lokale bestuursniveau.⁷⁴ Wanneer een bevoegdheid betrekking heeft op een lokale aangelegenheid, is er logischerwijze geen sprake van een bovenlokaal karakter.⁷⁵ De taakbeartiging moet het lokale belang aldus overstijgen. Dit brengt met zich mee dat wanneer een aantal gemeenten samen iets doen, dit niet automatisch een bovenlokaal karakter met zich meebrengt. Het begrip bovenlokaal moet dan ook worden onderscheiden van intergemeentelijke samenwerking, waarbij welbepaalde taken van gemeentelijk belang door twee of meer gemeenten gemeenschappelijk worden uitgeoefend (*infra* p. 11 en p. 68 e.v.).⁷⁶

Anderzijds wordt de bovenlokale taakbeartiging begrensd ten aanzien van het centrale bestuursniveau. De taakbeartiging moet namelijk streekgericht blijven en gericht zijn op realisaties binnen de grenzen van het grondgebied van de provincie.⁷⁷ De bovenlokale taken moeten dan ook worden onderscheiden van de taken ter uitvoering van het beleid op gewestelijk of gemeenschapsniveau. Dat beleid reikt namelijk verder dan het bovenlokaal belang.⁷⁸

Bovenstaande omschrijving en begrenzing is abstract. Om dit te concretiseren zijn er een aantal niet-cumulatieve criteria voorzien opdat er sprake *kan* zijn van een taak met een bovenlokaal karakter. Een van die criteria is dat het moet gaan om een beleidsmaterie die uitwerking heeft in verschillende gemeenten van de provincie.⁷⁹ Een ander criterium is dat het een aangelegenheid betreft waar er een grote belangentegenstelling tussen de gemeenten onderling is en waaromtrent een beslissing over een verdelings- of

⁷³ Art. 2, § 2, 1^o Provinciedecreet.

⁷⁴ R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch, supra* vn. 30, 9.

⁷⁵ MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *supra* vn. 37, 33

⁷⁶ Art. 3 Decr.VI. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, *BS* 31 oktober 2010, 37.846 (hierna: Decr.VI. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking); MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *supra* vn. 37, 33; A. MAST e.a., *Overzicht, supra* vn. 5, 789.

⁷⁷ R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch, supra* vn. 30, 9.

⁷⁸ MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *supra* vn. 37, 33

⁷⁹ R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch, supra* vn. 30, 9.

keuzevraagstuk moet worden genomen.⁸⁰ Voorts is ook een beslissingsbevoegdheid als beroepsinstantie een aanwijzing voor het bovenlokaal karakter.⁸¹

IV. Ondersteunende taken

Ten tweede heeft het provinciaal belang betrekking op ondersteunende taken op verzoek van andere overheden.⁸² Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de ondersteuning voornamelijk bedoeld is voor de lokale besturen.⁸³

De provinciale ondersteuning mag niet leiden tot afhankelijkheid. Het is immers de bedoeling dat het lokaal bestuur na een bepaalde periode zelf zijn verantwoordelijkheid kan nemen.⁸⁴ Teneinde dit te realiseren, moet de provinciale ondersteuning aan twee voorwaarden voldoen. Eerst en vooral moeten de lokale besturen zelf om de ondersteuning verzoeken, waarbij de provincie daaropvolgend een aanbod doet dat gericht is op de versterking van de bestuurskracht van de gemeente.⁸⁵ Ten tweede dient de ondersteuning tijdelijk te zijn.⁸⁶

V. Gebiedsgerichte samenwerking

Ten derde is ook de gebiedsgerichte samenwerking een vorm van provinciale belangenbehartiging.⁸⁷ Volgens het Provinciedecreet gaat het over "het nemen van initiatieven met het oog op gebiedsgerichte samenwerking tussen besturen in een regio, met inbegrip van samenwerkingsverbanden met of zonder rechtspersoonlijkheid, binnen de grenzen vastgelegd door de Vlaamse Regering, zonder afbreuk te doen aan het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking".⁸⁸

In concreto komt deze taak neer op het georganiseerd inzetten en samenbrengen van relevante partners, waaronder zowel verkozen besturen als derden, teneinde een maatschappelijk (complex) probleem op te lossen.⁸⁹ Hierbij worden dan afspraken gemaakt om integrerend samen te werken binnen het afgebakend gebied waar het probleem zich voordoet.⁹⁰

⁸⁰ MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *supra* vn. 37, 33

⁸¹ MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *supra* vn. 37, 33

⁸² Art. 2, § 2, 2° Provinciedecreet; R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch*, *supra* vn. 30, 9.

⁸³ MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *supra* vn. 37, 33-34.

⁸⁴ MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *supra* vn. 37, 34.

⁸⁵ MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *supra* vn. 37, 34.

⁸⁶ R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch*, *supra* vn. 30, 9.

⁸⁷ Art. 2, § 2, 3° Provinciedecreet; R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch*, *supra* vn. 30, 9.

⁸⁸ Art. 2 Provinciedecreet.

⁸⁹ MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *supra* vn. 37, 34.

⁹⁰ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust!*, Brussel, Vereniging Vlaamse Provincies, 2017, 65 (hierna: R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust!*).

Met betrekking tot deze derde taak moet op een spanningsveld met de intergemeentelijke samenwerking of de intercommunale worden gewezen. Overeenkomstig artikel 3 van het decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking van 6 juli 2001 (hierna: het DIS) houdt dit laatste een samenwerkingsverband in tussen twee of meer gemeenten met het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang (*supra* p. 10 en *infra* p. 68 e.v.).⁹¹ De intercommunales zijn opgericht om welbepaalde taken van gemeentelijk belang uit te oefenen.⁹² Ze hebben dus een lokaal karakter, terwijl de gebiedsgerichte samenwerking als provinciale taak een bovenlokaal karakter heeft.⁹³ Dit is dan ook de reden waarom artikel 2 van het Provinciedecreet uitdrukkelijk bepaalt dat de gebiedsgerichte samenwerking plaatsvindt "zonder afbreuk te doen aan het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking".⁹⁴ Hiermee heeft de Vlaamse regelgever willen vermijden dat de provincies zich op het terrein van de intergemeentelijke samenwerking zouden begeven. Het is met andere woorden een bescherming ten behoeve van de gemeentelijke autonomie.⁹⁵

C. Medebewind

Naast de bevoegdheden van provinciaal belang, hebben de provincies zoals reeds vermeld (*supra* p. 7 en 8) ook bevoegdheden die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd. Dit gebeurt in het kader van het medebewind, waarbij het beleid van de federale overheid, de gemeenschappen of de gewesten louter wordt uitgevoerd.⁹⁶ De provincies beschikken hieromtrent, op de organisatie van de dienstverlening na, over geen discretionaire bevoegdheid of beleidsvrijheid.

Hierbij moet worden verwezen naar artikel 6, § 1, tweede lid van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 (hierna: BWHI)⁹⁷ en artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.⁹⁸ Op grond van deze bepalingen kunnen de deelstaten aan de provincies de opdracht geven om hun decreten, ordonnanties en reglementen uit te voeren. Het is met andere woorden een wettelijke grondslag om de provincies te laten deelnemen aan het beheer van een gewest- of gemeenschapsmaterie.⁹⁹

⁹¹ Art. 3 Decr.VI. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, *BS* 31 oktober 2001, 37.846 (hierna: Decr.VI. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking).

⁹² MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *supra* vn. 37, 34.

⁹³ R. VAN LOOCK, persoonlijke communicatie, 16 maart 2017.

⁹⁴ Art. 2, § 2, 3^o Provinciedecreet.

⁹⁵ R. VAN LOOCK, persoonlijke communicatie, 16 maart 2017.

⁹⁶ R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch*, *supra* vn. 26, 8; J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen publiekrecht*, *supra* vn. 20, 335.

⁹⁷ Art. 6, § 1, tweede lid BWHI.

⁹⁸ Art. 46 gewone wet 9 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9.451.

⁹⁹ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 671.

In het raam van deze masterproef vallen taken van gemengd belang, zoals in de praktijk en in sommige rechtsleer¹⁰⁰, onder het medebewind. Aan deze taken, die zowel van algemeen als van provinciaal belang zijn, kan de provincie wel nog een beperkte invulling geven.¹⁰¹ Zo is er vooraf een stringente regeling door de federale overheid of de deelstaten bepaald met daarbij horende voorwaarden, verplichtingen of beperkingen die de provincie moet respecteren.¹⁰² Een typisch voorbeeld is het beleid over de ruimtelijke ordening. De provincie kan dit beleid in beperkte mate zelf invullen, maar moet hierbij bijvoorbeeld de regelgeving inzake het onroerend erfgoed en de ruimtelijke uitvoeringsplannen in acht nemen.¹⁰³

D. Gevolgen voor de Provinciewet

Ten slotte dient te worden vastgesteld dat, ondanks de inwerkingtreding van het Provinciedecreet, de Provinciewet gedeeltelijk van toepassing blijft.¹⁰⁴ Het gaat dan om een aantal federale aangelegenheden zoals de relatie met het Rekenhof, de bevoegdheden van de gouverneur voor de handhaving van de openbare orde en de bepalingen omtrent de gemeenten Voeren en Komen-Waasten.¹⁰⁵

Een voorbeeld van een dergelijke bepaling is artikel 131bis van de Provinciewet, dat kadert in het administratief toezicht. Zo kan de provinciegouverneur slechts een beslissing van de gemeente Voeren of Komen-Waasten weigeren goed te keuren op eensluidend advies van het college van provinciegouverneurs.¹⁰⁶ Dit college, dat is samengesteld uit de gouverneurs van elke provincie, geeft hierover dus een bindend advies aan de gouverneur van respectievelijk de provincie Limburg of Henegouwen.¹⁰⁷

3. HERVORMING VLAAMSE REGERING PEETERS II

A. Interne staatshervorming

Een van de belangrijkste projecten van de vorige Vlaamse Regering Peeters II (2009-2014) is de verwezenlijking van een interne staatshervorming. Met deze hervorming was het de bedoeling om de bestuurlijke organisatie te vernieuwen, in die zin dat "de lokale democratie wordt versterkt en de slagkracht van de overheid wordt verhoogd zodat deze

¹⁰⁰ J. DUJARDIN, persoonlijke communicatie, 2 mei 2017.

¹⁰¹ A. MAST e.a., *Overzicht, supra* vn. 5, 671.

¹⁰² A. MAST e.a., *Overzicht, supra* vn. 5, 671.

¹⁰³ A. MAST e.a., *Overzicht, supra* vn. 5, 671.

¹⁰⁴ Provinciewet 30 april 1836, *Bull.off.* 1891, 209.

¹⁰⁵ A. MAST e.a., *Overzicht, supra* vn. 5, 615; J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen, supra* vn. 20, 334.

¹⁰⁶ Art. 131bis, tweede lid Provinciewet 30 april 1836, *Bull.off.* 1891, 209.

¹⁰⁷ Art. 131bis, eerste lid Provinciewet 30 april 1836, *Bull.off.* 1891, 209.

op een efficiënte en effectieve manier een meerwaarde kan vormen voor de burgers en bedrijven".¹⁰⁸

De eerste belangrijke stap hiertoe is gezet door de goedkeuring van het Groenboek interne staatshervorming op 23 juli 2010. Dit Groenboek bevat onder meer de visie op de bestuurlijke organisatie.¹⁰⁹ Rekening houdend met de verschillende overlegmomenten en adviezen, heeft de Vlaamse Regering vervolgens op 8 april 2011 het Witboek interne staatshervorming goedgekeurd. In het Witboek is de tekst uit het Groenboek meer uitgewerkt, bijgestuurd en aangevuld.¹¹⁰ Het Witboek legt de nadruk op de gemeenten en de Vlaamse overheid, hetgeen een invloed heeft op de taakstelling van de provincie.¹¹¹ Ze wordt beschouwd als een intermediair bestuursniveau tussen de gemeenten en de Vlaamse overheid.¹¹²

B. Decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet

A. Provinciaal belang

Door de implementatie van het Witboek zijn de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden vanaf 1 januari 2014 onttrokken aan het provinciaal belang.¹¹³ Dit is verwezenlijkt bij het decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (hierna ook het wijzigingsdecreet).¹¹⁴ Het provinciaal belang is met andere woorden beperkt tot de grondgebonden aangelegenheden, waarbij een open taakstelling geldt.¹¹⁵ De drie bovenvermelde categorieën van taken, die het provinciaal belang vormen, richten zich hoofdzakelijk op gebieds- en streekgerichte werking, en niet op personen.¹¹⁶ Dit sluit dan ook nauw aan bij de provinciale opdrachten zoals ruimtelijke planning, leefmilieu, waterbeleid en wonen.¹¹⁷

B. Medebewind

De provincies beschikken, zoals al meermaals is vermeld (*supra* p. 7 en 12), ook over bevoegdheden die door of krachtens een wet of een decreet aan hen zijn toevertrouwd in het kader van het medebewind. Dit betreft een gesloten taakstelling. In het geval van

¹⁰⁸ Witboek Interne Staatshervorming 8 april 2011, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1088, 7 (hierna: Witboek Interne Staatshervorming).

¹⁰⁹ Groenboek Interne Staatshervorming 23 juli 2010, *Parl.St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 2185, 19-44.

¹¹⁰ Witboek Interne Staatshervorming, *supra* vn. 108, 7.

¹¹¹ Witboek Interne Staatshervorming, *supra* vn. 108, 9, 37 en 66.

¹¹² Witboek Interne Staatshervorming, *supra* vn. 108, 124.

¹¹³ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 617. Contra: R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch*, *supra* vn. 30, 12. Dit laatste handboek deelt het provinciaal belang toch nog op in enerzijds de grondgebonden bevoegdheden en anderzijds de persoonsgebonden en culturele bevoegdheden.

¹¹⁴ Decr.VI. 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 3 augustus 2012, 45.990 (hierna: Decr.VI. 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005).

¹¹⁵ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 617; J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen*, *supra* vn. 20, 333.

¹¹⁶ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 618.

¹¹⁷ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 618.

een uitdrukkelijke wettelijke of decretale grondslag kunnen de provincies in dit kader voorlopig wel nog optreden in culturele en persoonsgebonden aangelegenheden.¹¹⁸ Zo stelt artikel 2, § 3 van het Provinciedecreet dat “inzake de aangelegenheden vermeld in de artikelen 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de provincies slechts de bevoegdheden en taken uitoefenen indien en voor zover hen die door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd”.¹¹⁹ De implementatie van het Witboek heeft dus geleid tot een verscherpte afbakening van de culturele en persoonsgebonden bevoegdheden en taken, aangezien ze voortaan decretaal moeten worden verankerd.

In de praktijk bestaan er verschillende voorbeelden van decreten die de Vlaamse provincies uitdrukkelijk bevoegd maken in culturele en persoonsgebonden aangelegenheden¹²⁰. In het kader van het beleidsveld cultuur zijn dit het decreet van 6 juli 2012 betreffende het lokaal cultuurbeleid¹²¹ en het decreet van 6 juli 2012 houdende het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid.¹²² Met betrekking tot welzijn worden er dan weer taken aan de provincies toevertrouwd door middel van het decreet van 31 mei 2013 houdende de toekenning van bepaalde bevoegdheden aan provincies in de aangelegenheden, vermeld in artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.¹²³ Voorts voorzien ook het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van het lokaal sportbeleid¹²⁴ en het decreet van 6 juli 2012 houdende ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid¹²⁵ in een bevoegdheidstoekenning in het sport- en jeugdbeleid. Op deze sectorale decreten worden later dieper ingegaan (*infra* p. 34 e.v.).

C. Bestuursakkoorden

De uitoefening van de provinciale bevoegdheden in culturele en persoonsgebonden aangelegenheden wordt verder verfijnd in zogenaamde bestuursakkoorden.¹²⁶ Zo stelt artikel 2 van het Provinciedecreet, gewijzigd bij het wijzigingsdecreet van 29 juni

¹¹⁸ A. MAST e.a., *Overzicht, supra* vn. 5, 617.

¹¹⁹ Art. 2, § 3 Provinciedecreet.

¹²⁰ A. MAST e.a., *Overzicht, supra* vn. 5, 617.

¹²¹ Decr.VI. 6 juli 2012 betreffende het lokaal cultuurbeleid, *BS* 28 augustus 2012, 51.053 (hierna: Decr.VI. lokaal cultuurbeleid).

¹²² Decr.VI. 6 juli 2012 houdende het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid, *BS* 3 september 2012, 53.818 (hierna: Decr.VI. cultureel-erfgoed).

¹²³ Decr.VI. 31 mei 2013 houdende toekenning van bepaalde bevoegdheden aan de provincies in de aangelegenheden, vermeld in artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 21 juni 2013, 40.058 (hierna: Decr.VI. welzijns- en gezondheidsbeleid).

¹²⁴ Decr.VI. 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid, *BS* 16 augustus 2012, 48.256 (hierna: Decr.VI. lokaal sportbeleid).

¹²⁵ Decr.VI. 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid is de grondslag voor bepaalde culturele bevoegdheden van de provincies, *BS* 9 augustus 2012, 46.502 (hierna: Decr.VI. lokaal jeugdbeleid).

¹²⁶ R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch, supra* vn. 30, 11.

2012¹²⁷, dat “voor zover dit bij decreet is bepaald, de provincies deze bevoegdheden uitoefenen overeenkomstig de bepalingen opgenomen in een bestuursakkoord afgesloten tussen de Vlaamse Regering en de provincies. De Vlaamse Regering sluit hiertoe een bestuursakkoord met elk van de vijf provincies”.¹²⁸

De eerste bestuursakkoorden met de vijf provincies zijn aangevat op 1 januari 2014.¹²⁹ Ze bevatten steeds drie delen. Het eerste deel van het bestuursakkoord omvat de algemene bepalingen.¹³⁰ Dit betreft onder meer het juridisch kader, het beleidsmatig kader en het kader inzake gelijke kansen. Dit laatste houdt een verplichting in als provincie om gelijke kansen te promoten en te ondersteunen.¹³¹

Het tweede deel heeft betrekking op het algemeen luik, dat voor de vijf provincies identiek hetzelfde is.¹³² Dit luik is verder onderverdeeld in een aantal verschillende beleidsvelden: sport, jeugd, welzijn en onroerend erfgoed. Dit laatste beleidsveld is opvallend omdat artikel 4 van de BWHI monumenten en landschappen uitdrukkelijk uitsluit als een culturele aangelegenheid.¹³³ Ondanks het feit dat erfgoed een grondgebonden aangelegenheid is, bevatten de bestuursakkoorden hierover toch afspraken.¹³⁴ Naast de sectorale decreten, maakt het bestuursakkoord ook gewag van de verschillende aangelegenheden binnen de bewuste beleidsdomeinen. Wat betreft bijvoorbeeld het beleidsveld sport, gaat dit van het stimuleren van personen met een handicap om sport te beoefenen tot het bouwen of subsidiëren van bovenlokale sportinfrastructuur.¹³⁵ Hieromtrent worden dan verdere afspraken gemaakt over de manier waarop de bevoegdheden worden uitgeoefend.

Het laatste deel slaat op het specifieke luik.¹³⁶ Dit verschilt van provincie tot provincie. Zo maakt alleen het bestuursakkoord met de provincie Vlaams-Brabant gewag van een beleid rond het Vlaams karakter van de provincie.¹³⁷ Dit heeft in het bijzonder betrekking op de taalproblematiek in de Vlaamse rand rond Brussel. Zo zal de provincie Vlaams-Brabant anderstaligen sensibiliseren teneinde Nederlands te leren en te gebruiken.¹³⁸ In het bestuursakkoord met West-Vlaanderen staat er dan weer een specifieke bepaling

¹²⁷ Art. 2 Decr.VI. 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *supra* vn. 114.

¹²⁸ Art. 2, § 3, tweede lid Provinciedecreet.

¹²⁹ Art. 2, § 3, derde lid Provinciedecreet; F. CHARLIER, “Provinciale en lokale besturen”, *TBP* 2013, 31 (hierna: F. CHARLIER, “Provinciale en lokale besturen”).

¹³⁰ R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch, supra* vn. 30, 11.

¹³¹ R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch, supra* vn. 30, 11.

¹³² Art. 2, § 3, tweede lid Provinciedecreet; F. CHARLIER, “Provinciale en lokale besturen”, *supra* vn. 129, 31.

¹³³ Art. 4, 4° BWHI.

¹³⁴ R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch, supra* vn. 30, 12.

¹³⁵ X, *Bestuursakkoord tussen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap enerzijds en de provincie Vlaams-Brabant anderzijds*, Brussel, 23 mei 2013, 35-36 (hierna: Bestuursakkoord Vlaams-Brabant).

¹³⁶ Art. 2, § 3, tweede lid Provinciedecreet; F. CHARLIER, “Provinciale en lokale besturen”, *supra* vn. 125, 31.

¹³⁷ Bestuursakkoord Vlaams-Brabant, *supra* vn. 135, 35-36.

¹³⁸ Bestuursakkoord Vlaams-Brabant, *supra* vn. 135, 35-36.

over de MUG-helikopter. De provincie West-Vlaanderen kan door middel van subsidies de dringende medische hulpverlening, waar de bewuste helikopter in deze provincie een belangrijk onderdeel van is, verder ondersteunen.¹³⁹

D. Definitie van provincie

Naast de aanscherping van het provinciaal belang met de gekende gevolgen, heeft het desbetreffende wijzigingsdecreet van 29 juni 2012 ook geleid tot een aanpassing van de definitie van de provincies zoals bepaald in artikel 2, § 1 van het Provinciedecreet. Zo worden de provincies in die bepaling vanaf 1 januari 2014 omschreven als "het intermediair beleidsniveau tussen het Vlaamse en het gemeentelijke niveau, die op het provinciale niveau beogen om bij te dragen tot de duurzame ontwikkeling van het provinciale gebied".¹⁴⁰ Het bijdragen tot het welzijn van de burgers is uit de bepaling geschrapt.¹⁴¹

E. Samenvatting

Samenvattend kan worden gesteld dat volgens de huidige juridische stand van zaken de Vlaamse provincies enerzijds bevoegd zijn voor het provinciaal belang, hetgeen is beperkt tot de grondgebonden aangelegenheden. Anderzijds zijn de provincies in het kader van het medebewind bevoegd voor opdrachten die door of krachtens een wet of decreet aan hen zijn voorbehouden. In dit laatste geval kunnen ze wel nog optreden in persoonsgebonden en culturele aangelegenheden, op voorwaarde dat een wettelijke of decretale bepaling daar uitdrukkelijk in voorziet. Dit wordt verder uitgewerkt in bestuursakkoorden tussen enerzijds de verschillende provincies en anderzijds de Vlaamse overheid.

¹³⁹ X, *Bestuursakkoord tussen het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap enerzijds en de provincie West-Vlaanderen anderzijds*, Brussel, 21 mei 2013, 34.

¹⁴⁰ Art. 2, § 1 Provinciedecreet.

¹⁴¹ Art. 2 Decr.VI. 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *supra* vn. 114; Witboek Interne Staatshervorming, *supra* vn. 108, 117.

3. GEWESTELIJKE AUTONOMIE

1. ACHTERGROND

Uit het deel over de gewestelijke bevoegdheden inzake provincies (*supra* p. 4 en 5) is gebleken dat de gewesten met ingang van 1 januari 2002 principieel¹⁴² bevoegd zijn voor de organieke wetgeving van onder andere de provincies. Ze hebben met andere woorden autonomie inzake de ondergeschikte besturen. Maar bij de uitoefening hiervan moeten de gewesten rekening houden met een aantal beperkingen.¹⁴³ Zo moeten ze een aantal grondwetsbepalingen in acht nemen, zoals de artikelen 41 en 162 van de Grondwet. Waar artikel 41 van de Grondwet stelt dat de uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen door de gemeenteraden of provincieraden worden geregeld¹⁴⁴, zet artikel 162 van de Grondwet uiteen dat de provinciale instellingen bij een wetskrachtige norm moeten worden geregeld waarbij die wetskrachtige norm de toepassing verzekert van een aantal essentiële beginselen. Hierbij valt onder andere te denken aan de openbaarheid van de vergaderingen van de provincieraden en de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale instellingen.¹⁴⁵

Door bovenstaande beperkingen was het voor de zesde staatshervorming niet mogelijk om de provincies af te schaffen. Dit is bevestigd in het advies van de Raad van State van 18 oktober 2011 over het voorstel van decreet houdende de instelling van stads- en streekgewesten.¹⁴⁶ Het voorstel van decreet komt er in essentie op neer dat gemeenten zich met elkaar kunnen verbinden in stads- en streekgewesten, waarbij dit intermediair bestuursniveau op zijn beurt de bevoegdheden van de provincies overneemt.¹⁴⁷ Ze zouden met andere woorden de provincies na een bepaald tijdstip vervangen. Hierbij heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State geoordeeld dat dit voorstel van decreet afbreuk doet aan de artikelen 41 en 162 van de Grondwet. Om de provincies af te schaffen en desgewenst te vervangen, dringt een Grondwetsherziening zich op.¹⁴⁸

¹⁴² Art. 6, § 1, VIII, 1° BWHI: op de principiële overdracht bestaan een aantal uitzonderingen. Hierbij valt onder meer te denken aan de toekenning van politieke rechten aan vreemdelingen (art. 8, tweede tot vierde lid Gw.), de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen (art. 6, § 1, VIII, eerste lid, 1° BWHI), de regeling met betrekking op de registers van de burgerlijke stand, de organisatie en het beleid inzake de politie en de brandweer, en de regelingen van de zogenaamde Pacificatiewet van 9 augustus 1988 (wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlaments- en provincieraadsverkiezingen). In deze gevallen blijft de federale overheid bevoegd.

¹⁴³ Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-13, 2237/1, 2-3 (hierna: Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet).

¹⁴⁴ Art. 41 Gw.

¹⁴⁵ Art. 162, tweede lid, 3°-4° Gw.

¹⁴⁶ Adv.RvS nr. 49.938/VR/3 van 18 oktober 2011 bij voorstel van decreet houdende instelling van stads- en streekgewesten, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, 943/2, 4 (hierna: Adv.RvS nr. 49.938/VR/3 van 18 oktober 2011).

¹⁴⁷ Voorstel van decreet houdende instelling van stads- en streekgewesten, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 943/1.

¹⁴⁸ Adv.RvS nr. 49.938/VR/3 van 18 oktober 2011, *supra* vn. 146, 7.

Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat de hervorming omtrent de verruimde gewestelijke autonomie, die hieronder zal worden besproken, enkel geldt voor het Vlaamse en het Waalse Gewest. De hervorming heeft logischerwijze geen betrekking op het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.¹⁴⁹ Dit gebied is immers onttrokken aan de indeling in provincies.¹⁵⁰

2. VERRUIMDE GEWESTELIJKE AUTONOMIE

A. Zesde staatshervorming

Het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011, beter bekend als het Vlinderakkoord¹⁵¹, heeft geleid tot een verruimde gewestelijke autonomie ten aanzien van de ondergeschikte besturen.¹⁵² Dit heeft echter niet geleid tot een bevoegdheidsverschuiving tussen de federale Staat en de gemeenschappen en de gewesten. Zo zijn er geen nieuwe bevoegdheden overgeheveld van de federale Staat naar de gewesten.¹⁵³

Dit heeft tot gevolg dat de gewesten bij de uitoefening van deze autonomie binnen de grenzen van artikel 6, § 1, VIII BWHI moeten blijven.¹⁵⁴ Zo blijven de gewesten niet bevoegd om de bijzondere bepalingen in de Pacificatiewet van 9 augustus 1988¹⁵⁵ te wijzigen, af te schaffen of over te dragen.¹⁵⁶ Deze wet voorziet onder meer in een bijzonder statuut voor de faciliteitengemeenten Voeren en Komen-Waasten.¹⁵⁷ Andere grenzen die het bewuste artikel stelt zijn bijvoorbeeld de organisatie en het beleid van de politie en de brandweer en het wijzigen of corrigeren van de grenzen van de randgemeenten en de gemeenten Voeren en Komen-Waasten.¹⁵⁸

¹⁴⁹ Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 4.

¹⁵⁰ Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 4.

¹⁵¹ Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming, een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten, *Parl.St.* Kamer 2011-12, 1964/16.

¹⁵² F. INGELAERE e.a., "Lambermont", *supra* vn. 30, 28-65; J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie inzake de ondergeschikte besturen: de provincies en bovengemeentelijke besturen" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 273 (hierna: J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie").

¹⁵³ J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie", *supra* vn. 152, 282.

¹⁵⁴ Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/1, 103-104 (hierna: Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming); Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 140, 4.

¹⁵⁵ Wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen, *BS* 13 augustus 1988, 9.434 (hierna: Pacificatiewet).

¹⁵⁶ Art. 6, § 1, VIII, 1° BWHI; Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 4; Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming, *supra* vn. 154, 104.

¹⁵⁷ B. HAECK, "Overzicht van het Vlaamse politiek gebeuren in 2005", *Res Publica* 2006, 250.

¹⁵⁸ Art. 6, § 1, VIII, 1° - 2° BWHI; Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 4; Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming, *supra* vn. 154, 104.

B. Verruiming in concreto

De uitbreiding van de gewestelijke autonomie inzake ondergeschikte besturen betekent *in concreto* dat de gewesten voortaan wel over de mogelijkheid beschikken om het aantal provincies te vermeerderen, te verminderen, af te schaffen en eventueel te vervangen door bovengemeentelijke besturen (*infra* p. 24).¹⁵⁹ Uit de voorbereidende werkzaamheden blijkt duidelijk dat dit de wil van de grondwetgever is. Daar staat namelijk in vermeld dat "voortaan geen enkel Grondwetsartikel nog kan worden beschouwd als een obstakel voor de afschaffing, wijziging, oprichting of vervanging van de provincies".¹⁶⁰ Op deze manier vindt er een verschuiving plaats van de federale grondwetgevende macht naar de gewestelijke constituerende macht. Het is namelijk niet meer de federale grondwetgever, maar gewestelijke decreetgever die over het lot van de provincies zal beslissen.¹⁶¹ Om deze verruimde gewestelijke autonomie te realiseren, zijn de artikelen 5, tweede lid, 11bis, 41, 162 en 170, § 3 van de Grondwet herzien en is artikel 6, § 1, VIII BWHI gewijzigd. Dit is uitgevoerd met de bijzondere wet van 6 januari 2014 betreffende de zesde staatshervorming.¹⁶²

Het oude artikel 5, tweede lid van de Grondwet stelde dat de wet, indien daartoe redenen waren, het grondgebied kon indelen in een groter aantal provincies.¹⁶³ Hiermee wou de grondwetgever in 1831 inspelen op omstandigheden die een groter aantal provincies noodzakelijk maakten, zoals bijvoorbeeld de stijging van het bevolkingsaantal.¹⁶⁴ De bepaling had echter tot gevolg dat het onmogelijk was om het aantal provincies zoals bepaald in het eerste lid van artikel 5 van de Grondwet, met name tien provincies, te verminderen. *A fortiori* was het bijgevolg ook uitgesloten om ze af te schaffen.¹⁶⁵ Om die reden is artikel 5, tweede lid van de Grondwet opgeheven.

Artikel 41 van de Grondwet vormt, samen met artikel 162, tweede lid, 2° van de Grondwet en artikel 6, § 1, VIII, 1° BWHI, de wettelijke basis voor het beginsel van de lokale autonomie (*infra* p. 55 e.v.).¹⁶⁶ Dit beginsel verzet er zich tegen dat provincies worden afschaft of vervangen. Daarom is artikel 41 van de Grondwet aangepast, waardoor bijvoorbeeld uitdrukkelijk is bepaald dat de provinciale instellingen kunnen

¹⁵⁹ Art. 6, § 1, VIII BWHI; J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen*, *supra* vn. 16, 335.

¹⁶⁰ Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 5.

¹⁶¹ J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie", *supra* vn. 152, 293.

¹⁶² Bijzondere wet 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *BS* 31 januari 2014, 8.641.

¹⁶³ Oud art. 5, lid 2 Gw.

¹⁶⁴ Voorstel tot herziening van artikel 5, tweede lid Gw., *Parl. St. Senaat*, 2012-13, nr. 2235/1, 2 (hierna: Voorstel tot herziening van artikel 5, tweede lid Gw.); J. VAN OVERLOOP, *Exposé des motifs de la Constitution belge*, Brussel, Goemaere, 1864, 187; J.J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, Brussel, Bruylant, 1876, 3.

¹⁶⁵ Voorstel tot herziening van artikel 5, tweede lid Gw., *supra* vn. 164, 2; J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie", *supra* vn. 152, 277.

¹⁶⁶ Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 2.

worden afgeschaft en desgevallend kunnen worden vervangen door bovengemeentelijke besturen.¹⁶⁷

Verder zijn ook de artikelen 162 (basisprincipes van de provincies), 11bis (vertegenwoordiging van personen van zowel het mannelijk als het vrouwelijk geslacht) en 170, § 3 (fiscale bevoegdheden) van de Grondwet gewijzigd. In essentie komt het erop neer dat deze artikelen voortaan rekening houden met het bestaan van bovengemeentelijke besturen.¹⁶⁸

Ten slotte zijn er ook wijzigingen doorgevoerd in de BWHI, waarvan de belangrijkste in het artikel 6, § 1, VIII dat handelt over de bevoegdheden van de gewesten inzake ondergeschikte besturen. Zo worden de bovengemeentelijke besturen, naast de gemeenten en de provincies, eveneens als ondergeschikte besturen aangeduid.¹⁶⁹

Wanneer de provincies effectief worden afgeschaft en desgewenst worden vervangen, zal dit gebeuren door middel van een bijzonder meerderheidsdecreet. Overeenkomstig artikel 41, eerste lid van de Grondwet moet een tweederdemeerderheid het decreet aannemen, met als bijkomende voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het betrokken parlement aanwezig is.¹⁷⁰ Gelet op het fundamentele karakter van de provincies en de grote gewestelijke autonomie, is deze bijzondere meerderheid volgens de grondwetgever onontbeerlijk.¹⁷¹ Uit de bewuste grondwetsbepaling kan *a contrario* worden afgeleid dat voor elke andere wijziging, gaande van de verandering van de samenstelling van de provinciale instellingen tot de wijziging van het aantal provincies, een gewone meerderheid volstaat.¹⁷²

C. Onderscheid tussen de territoriale en institutionele betekenis van de provincies

In tegenstelling tot het bestaan van de provincies in de territoriale betekenis, is het bestaan van de provincies in de institutionele betekenis door de verruimde gewestelijke autonomie niet meer gegarandeerd door de Belgische Grondwet.¹⁷³ Om dit correct te begrijpen, zal eerst en vooral het onderscheid tussen de territoriale en institutionele betekenis worden verduidelijkt.

¹⁶⁷ Art. 41, eerste lid Gw.

¹⁶⁸ J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie", *supra* vn. 152, 280.

¹⁶⁹ J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie", *supra* vn. 152, 280.

¹⁷⁰ Art. 41, eerste lid Gw.; J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie", *supra* vn. 152, 283.

¹⁷¹ Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 4; Voorstel tot herziening van artikel 162 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2238/1, 2 (hierna: Voorstel tot herziening van artikel 162 van de Grondwet).

¹⁷² J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie", *supra* vn. 152, 284.

¹⁷³ R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch*, *supra* vn. 30, 3; J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen*, *supra* vn. 20, 335.

De provincies in de territoriale betekenis zijn als het ware administratieve gebieden.¹⁷⁴ Ze bakenen het grondgebied van de deelstaten en taalgebieden af. Hiernaast zijn de provincies in hun territoriale betekenis ook van belang met betrekking tot de deconcentratie (*supra* p. 7 en 8).¹⁷⁵ De Staat, de gemeenschappen en de gewesten kunnen de provincie met bepaalde medebewindstaken belasten.¹⁷⁶ De provincie zal deze taken vervolgens uitvoeren voor rekening van de delegerende overheid.¹⁷⁷ Ter illustratie van het bestaan van provincies in de territoriale betekenis kan worden verwezen naar artikel 5, eerste lid van de Grondwet. Deze bepaling maakt melding van tien provincies, die gelden als een administratieve indeling van het Vlaamse en het Waalse Gewest.¹⁷⁸ Met het oog op de verruimde gewestelijke autonomie is het dan ook niet nodig geweest om deze bepaling te wijzigen. Aangezien de provincies in die bepaling een territoriale betekenis hebben, vormt het geen obstakel om de provincies af te schaffen en eventueel te vervangen.¹⁷⁹

In het tweede geval, met name in de institutionele betekenis, worden de provincies als territoriaal gedecentraliseerde besturen beschouwd.¹⁸⁰ Het zijn zelfstandige politieke instellingen met een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid, die de autonome bevoegdheid hebben om de provinciale belangen te behartigen (*supra* p. 8).¹⁸¹

Wanneer het Vlaamse Gewest de Vlaamse provincies zou afschaffen en desgewenst vervangen, heeft dit gevolg dat de provincies in de institutionele betekenis verdwijnen. De betekenis van het woord provincie wordt in dat geval beperkt tot een louter territoriale betekenis, waardoor ze administratieve gebieden worden.¹⁸² De afschaffing van de provincies leidt dus geenszins tot de schrapping van het woord "provincie" uit de Grondwet.¹⁸³

D. Grenzen

De gewesten kunnen de provincies niet zomaar hervormen en afschaffen. Er zijn namelijk een aantal grenzen gesteld aan die bevoegdheid.¹⁸⁴ Zo moeten de gewesten in de eerste plaats het evenredigheidsbeginsel respecteren. Dit wil zeggen dat de gewesten, als

¹⁷⁴ J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie", *supra* vn. 152, 281; Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 5.

¹⁷⁵ J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen*, *supra* vn. 20, 101; R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch*, *supra* vn. 30, 3.

¹⁷⁶ J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen*, *supra* vn. 20, 101.

¹⁷⁷ J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen*, *supra* vn. 20, 101.

¹⁷⁸ R. VAN LOOCK e.a., *Praktisch*, *supra* vn. 30, 3.

¹⁷⁹ Voorstel tot herziening van artikel 5, tweede lid Gw., *supra* vn. 161, 2.

¹⁸⁰ J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen*, *supra* vn. 20, 333.

¹⁸¹ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 1, 610; MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 3.

¹⁸² Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 5.

¹⁸³ J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie", *supra* vn. 152, 280.

¹⁸⁴ Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 6.

gevolg van een hervorming of afschaffing van de provincies, de uitoefening van de bevoegdheden van de federale Staat en de gemeenschappen niet onmogelijk of buitenmate moeilijk mogen maken.¹⁸⁵ Dit beginsel kadert in een algemene beperking op de bevoegdheden van de gewesten, namelijk de beperking dat de gewesten geen afbreuk mogen doen aan de taken van algemeen belang die de provincies uitoefenen voor rekening van de federale Staat en de gemeenschappen (de zogenaamde medebewindstaken). De gewesten kunnen de provincies in de territoriale betekenis dan ook niet afschaffen (*supra* p. 22). In het deel over het medebewind en de deconcentratie is reeds verwezen naar artikel 6, § 1, VIII, laatste lid BWHI, dat stelt dat "de federale Staat en de gemeenschappen de provincies kunnen belasten met de uitvoering van hun wetten, decreten en besluiten, maar ook met andere opdrachten zoals het geven van advies".¹⁸⁶ Theoretisch kunnen ook de gewesten de provincies belasten met medebewindstaken. Maar in het geval dat een gewest de provincies zou afschaffen, zou het logisch zijn dat ze ook hun gewestelijke medebewindstaken ontnemen.¹⁸⁷

Via de medebewindstaken kan de link worden gelegd met de tweede grens. De gewesten beschikken niet over de mogelijkheid om de functie van de provinciegouverneur af te schaffen. Bij de afschaffing van de provincies krijgt de gouverneur, overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, 1^o, vierde lid BWHI, binnen zijn ambtsgebied de hoedanigheid van commissaris van de regering van de Staat, de gemeenschap of het gewest.¹⁸⁸ Deze bijzondere functie houdt verband met de deconcentratie. De gouverneur zal in de hoedanigheid van commissaris van de betrokken regering deze taken van algemeen belang verder blijven uitoefenen. Op die manier wordt de continuïteit van de medebewindstaken gegarandeerd.¹⁸⁹ In het andere geval zouden de gewesten met de afschaffing van de provincies de uitoefening van de bevoegdheden van de federale Staat en de gemeenschappen onmogelijk of overdreven moeilijk kunnen maken (zie de eerste grens).¹⁹⁰

Ten derde is op grond van artikel 6, § 3, 1^o BWHI de verplichting ingevoerd om te overleggen tussen de betrokken regeringen en de federale overheid over de uitoefening van de provinciale gedeconcentreerde taken.¹⁹¹

¹⁸⁵ Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 6.

¹⁸⁶ Art. 6, § 1, VIII, laatste lid BWHI.

¹⁸⁷ J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie", *supra* vn. 152, 286.

¹⁸⁸ Art. 6, § 1, VIII, 1^o, vierde lid BWHI.

¹⁸⁹ Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de zesde staats hervorming, *supra* vn. 154, 104; Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 6.

¹⁹⁰ Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 6.

¹⁹¹ Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 6.

E. Bovengemeentelijke besturen

Ten gevolge van de zesde staatshervorming en de daaruit voortvloeiende verruimde gewestelijke autonomie kan het Vlaamse Gewest, op grond van artikel 6, § 1, VIII BWHI, de Vlaamse provincies dus afschaffen en hen desgewenst vervangen door bovengemeentelijke besturen.¹⁹² In dat laatste geval moeten de provincies wel degelijk eerst worden afgeschaft vermits er een verbod bestaat op een parallelle structuur bestaande uit provincies en bovengemeentelijke besturen.¹⁹³ Net zoals bij de afschaffing van de provincies, is voor de creatie van bovengemeentelijke besturen een bijzonder meerderheidsdecreet nodig. Dit wil zeggen dat een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen vereist is, met de bijkomende voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het betrokken parlement aanwezig moet zijn.¹⁹⁴

Bij de vervanging van de provincies door bovengemeentelijke besturen komt het aan de decreetgever toe om de samenstelling, werkingsregels, aanstellings- of verkiezingswijze en controlemogelijkheden van deze besturen te regelen.¹⁹⁵ De bovengemeentelijke besturen zullen als gedecentraliseerd bestuur over eigen organen en bevoegdheden beschikken.¹⁹⁶ Zo zal de raad van het bovengemeentelijk bestuur zich bezighouden met het uitsluitend bovengemeentelijke belang.¹⁹⁷ Dit wordt gedefinieerd als "het belang van elk bovengemeentelijk bestuur dat door een gewest wordt gecreëerd ter vervanging van de provincies".¹⁹⁸ Het beginsel van de lokale autonomie zal, zoals nu het geval is voor de provincieraad, ook voor de raad van het bovengemeentelijk bestuur van toepassing zijn.¹⁹⁹ Een logisch gevolg hiervan is dat ze automatisch ook over fiscale autonomie beschikken zoals bepaald in artikel 170, § 3 van de Grondwet.²⁰⁰ De fiscale autonomie kan evenwel worden beperkt.²⁰¹

Het gewest moet bij de instelling van een bovengemeentelijk bestuur, overeenkomstig artikel 162, derde lid van de Grondwet, rekening houden met een aantal dwingende beginselen.²⁰² Hierbij valt in de eerste plaats te denken aan de principes zoals bepaald in artikel 162, tweede lid van de Grondwet. Dit zijn dezelfde principes die de gewesten in acht moeten nemen ten aanzien van de provincies en gemeenten.²⁰³ Deze principes gaan van de rechtstreekse verkiezingen van de leden van de raden tot de openbaarheid van de

¹⁹² Art. 41, eerste lid Gw.

¹⁹³ J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie", *supra* vn. 152, 287.

¹⁹⁴ J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie", *supra* vn. 152, 283.

¹⁹⁵ Voorstel tot herziening van artikel 162 van de Grondwet, *supra* vn. 171, 3.

¹⁹⁶ Voorstel tot herziening van artikel 162 van de Grondwet, *supra* vn. 171, 3.

¹⁹⁷ Art. 41, tweede lid Gw.; J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen*, *supra* vn. 20, 333.

¹⁹⁸ Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 5.

¹⁹⁹ Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 5.

²⁰⁰ Voorstel tot herziening van artikel 170, § 3 Gw., *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2239/1.

²⁰¹ Art. 170, § 3, tweede en derde lid Gw.

²⁰² Art. 162, derde lid Gw.

²⁰³ J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie", *supra* vn. 152, 288-289.

vergaderingen binnen de door de wet gestelde grenzen.²⁰⁴ Naast deze principes hebben de gewesten bovendien een discretionaire bevoegdheid met betrekking tot andere beginselen die ze ten aanzien van de bovengemeentelijke besturen kunnen laten gelden. Zo kunnen ze zelf beslissen welke beginselen via gewone meerderheid en welke essentiële beginselen via een bijzondere meerderheid vastgelegd kunnen worden.²⁰⁵ Dit wijkt af van de gangbare regel dat dit in principe aan de grondwetgever en bijzondere wetgever toekomt. De constituerende bevoegdheid van de gewesten omtrent lokale besturen is met andere woorden versterkt.²⁰⁶

Ten slotte is het belangrijk om andermaal te wijzen op de consequentie wanneer bovengemeentelijke besturen in het leven worden geroepen. In voorkomend geval verdwijnt de institutionele betekenis van het woord "provincie". Er zal immers geen sprake meer zijn van een grondwettelijke verankering. Het woord "provincie" zal bijgevolg nog slechts een louter territoriale betekenis hebben, die de gewesten niet kunnen afschaffen.²⁰⁷ De provincies zullen met andere woorden dienstdoen als administratieve gebieden (*supra* p. 21 en 22).

²⁰⁴ Art. 162, tweede lid, 1° en 4° Gw.

²⁰⁵ Art. 162, derde lid Gw.; J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie", *supra* vn. 152, 289.

²⁰⁶ J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie", *supra* vn. 152, 289

²⁰⁷ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 611; Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *supra* vn. 143, 5.

4. AFSLANKING VAN DE PROVINCIES

1. SITUERING

België kent een ingewikkeld bestuurlijk landschap. In het raam van die problematiek woeden er al jaren discussies over het bestaan van de provincies.²⁰⁸ Net zoals de geschiedenis van de provincies ver terug gaat in de tijd, is ook het debat over het bestaan ervan niet nieuw. Er wordt namelijk al van voor de Tweede Wereldoorlog nagedacht over een vereenvoudiging van het complex bestuurlijk landschap, waarbij de provincies ter discussie staan.²⁰⁹

Maar het is toch vooral sinds 1970 dat hun bestaan herhaaldelijk in vraag wordt gesteld. Die datum, waarin de eerste Belgische staatshervorming is doorgevoerd, is logisch te verklaren. De discussie over de provincies houdt immers verband met de verschillende staatshervormingen. Zo is België geëvolueerd tot een federale Staat, waarbij de gewesten en de gemeenschappen meer en meer bevoegdheden hebben gekregen.²¹⁰ Vermits de provincies niet mogen optreden in aangelegenheden die een hogere overheid reeds heeft geregeld, is men de rol van de provincies nadrukkelijk in vraag gaan stellen.

Hierbij kan verwezen worden naar het Egmontpact van 1977 en het Stuyvenbergakkoord van 1978.²¹¹ In het Egmontpact is overeengekomen om de politieke organen van de provincie, met name de provincieraad en de deputatie, af te schaffen.²¹² In het daaropvolgende Stuyvenbergakkoord, hetgeen *de facto* een aanvulling op het Egmontpact is, is de oprichting van democratisch samengestelde subgewesten naar voren geschoven. Deze elf Vlaamse en dertien Waalse subregionale entiteiten zouden de taken van onder meer de provincie overnemen.²¹³ Met deze akkoorden zou de provincie bijgevolg als politiek orgaan verdwijnen en enkel door het leven gaan als een administratieve entiteit. Hoewel elementen van de akkoorden bij latere staatshervormingen nog een rol hebben gespeeld, zijn de akkoorden zelf evenwel nooit uitgevoerd.²¹⁴

²⁰⁸ G. DECOSTER, "Rol en toekomst", *supra* vn. 3, 381-384.

²⁰⁹ G. DECOSTER, "Rol en toekomst", *supra* vn. 3, 381-383; T. VALCKE, "Live and let die?", *supra* vn. 64, 361-362.

²¹⁰ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Kluwer, Mechelen, 2011, 196-197; K. DE CEUNINCK, C. DEVOS, H. REYNAERT, S. STAELRAEVE, K. STEYVERS, T. VALCKE en D. VERLET, "Centraal-lokale relaties in Vlaanderen: verdeel of heers", *Res Publica* 2005, 19-20; M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2015, 270 (hierna: M. VAN DAMME, *Overzicht*).

²¹¹ G. DECOSTER, "Rol en toekomst", *supra* vn. 3, 381-382; T. VALCKE, "Live and let die?", *supra* vn. 64, 369.

²¹² G. DECOSTER, "Rol en toekomst", *supra* vn. 3, 381; T. VALCKE, "Live and let die?", *supra* vn. 64, 369.

²¹³ G. DECOSTER, "Rol en toekomst", *supra* vn. 3, 382.; T. VALCKE, "Live and let die?", *supra* vn. 64, 369.

²¹⁴ H. DE RIDDER, *De keien van de Wetstraat*, Leuven, Davidsfonds, 1982, 275; R. MAES en F. DELMARTINO, *Provincies tussen gisteren en morgen. Profielschets van een gevaloriseerd intermediair bestuursniveau*, Antwerpen, Kluwer, 1986, 9.

Naast de uitbouw van de gewesten en de gemeenschappen, heeft ook de grootschalige fusie van gemeenten in 1976 een invloed gespeeld in de discussie. Door die gebeurtenis zijn de gemeenten geografisch groter geworden, hetgeen afbreuk heeft gedaan aan de functionele ruimte van de provincies.²¹⁵ Ook hier kan worden verwezen naar de concurrerende bevoegdheden van de provincies. Ze mogen de gemeentelijke bevoegdheden namelijk niet schenden. De provinciale bevoegdheden worden dus sterk ineengedrukt door de bevoegdheden van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, en door die van de gemeenten.²¹⁶ Voorts is er in Vlaanderen een wildgroei aan instellingen en samenwerkingsverbanden. Dit heeft, voornamelijk op het intermediaire niveau, een complexe samenhang tot gevolg.²¹⁷ Bovendien maakt het Europees en internationaal niveau de complexiteit alleen maar groter.²¹⁸

2. MAATSCHAPPELIJK BELANG

Bovenstaande feiten tonen langs de ene kant aan dat Vlaanderen een ingewikkeld bestuurlijk landschap kent. Langs de andere kant illustreren ze het maatschappelijk belang van de hervorming van de provincies. Over het bestaan van de provincies wordt immers al decennia gediscussieerd. Zo is openlijk de vraag gesteld of ze wel de meest geschikte organen zijn om op te treden als intermediair bestuur. Anderen gaan nog verder en stellen zich de vraag of er wel nood is aan een intermediair bestuur *an sich* binnen de Belgische federale staatsstructuur.²¹⁹

Een belangrijk document omtrent deze discussie is het eindrapport "De Organisatie van het Binnenlands Bestuur in Vlaanderen" van de Commissie Bestuurlijke Organisatie (CBO).²²⁰ De CBO is in 1996 door de toenmalige minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting²²¹ opgericht teneinde beleidsaanbevelingen te doen over de toekomstige Vlaamse bestuurlijke organisatie. In het bijzonder heeft de commissie zich gebogen over de manier waarop de bestuursorganisatie tussen de gemeenten en het Vlaamse niveau moet worden

²¹⁵ K. DE CEUNINCK, *De gemeentelijke fusies van 1976. Een mijlpaal voor de lokale besturen in België*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 270-274.

²¹⁶ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 616; MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 3.

²¹⁷ T. VALCKE, "Live and let die?", *supra* vn. 64, 362 en 369.

²¹⁸ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 2.

²¹⁹ B. EECKHOUT, *Behalve eerste hulp bij budgettaire ongevallen hebben de provincies geen meerwaarde*, 11 augustus 2005, www.demorgen.be/opinie/behalve-eerste-hulp-bij-budgettaire-ongevallen-hebben-de-provincies-geen-meerwaarde-b5a0; F. DE RYNCK, "Heeft Vlaanderen provinciebesturen nodig?", *TBP* 1991, 726-727; T. VALCKE, "Live and let die?", *supra* vn. 64, 378.

²²⁰ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 3.

²²¹ Toenmalig minister Leo Peeters.

opgebouwd.²²² Ruim een jaar later heeft de CBO een advies uitgebracht, waarin ze stelt dat een intermediair bestuursniveau kan blijven bestaan op voorwaarde dat de bevoegdheden van de provincies opnieuw worden omschreven.²²³ Deze bevoegdheden zouden zich volgens de CBO moeten situeren in de sfeer van afstemming, planning en bovenlokale verdeling.²²⁴ Het risico bestaat anders dat de Vlaamse overheid, de provincies en de gemeenten zich zullen profileren op hetzelfde terrein ten koste van het algemeen belang.²²⁵

Een ander relevant document omtrent de discussie over het bestaan van de provincies is het eindrapport "Prioriteiten voor een volgende regeerperiode" van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid (CEEEO).²²⁶ De doelstelling van de commissie, die in april 2014 is ontbonden, bestond erin om van de Vlaamse overheid een topregio te maken wat betreft efficiëntie en effectiviteit.²²⁷ De CEEEO stelt in haar eindrapport van 22 januari 2014 vast dat er te veel bestuurslagen en bestuursinstanties over dezelfde aangelegenheid kunnen beslissen.²²⁸ De commissie stuurt dan ook aan op hoogstens twee besturen die kunnen interveniëren in een beleidsdomein.²²⁹ Dit zou een positief effect hebben op zowel de transparantie van het bestuurlijk landschap als op de efficiënte besteding van de overheidsmiddelen.²³⁰

De aandacht omtrent het bestaan van de provincies is niet verdwenen, maar zal integendeel de komende maanden en jaren pieken. Dit is uiteraard het gevolg van de hervorming van de Vlaamse Regering Bourgeois I (2014-2019) waarbij de Vlaamse provincies verder worden afgeslankt.²³¹ Hier wordt in de volgende delen dieper op ingegaan.

3. VLAAMS REGEERAKKOORD 2014-2019

Uit het voorgaande blijkt dat het Vlaamse Gewest de provincies kan afschaffen (*supra* p. 20). Maar zo ver gaat het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 niet. Desondanks zal er een

²²² R. VAN LOOCK, *Een beknopt overzicht van de geschiedenis van het provinciaal bestuursniveau*, Brussel, Vereniging Vlaamse Provincies, 2014, 4.

²²³ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 3.

²²⁴ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 5.

²²⁵ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 5.

²²⁶ COMMISSIE EFFICIËNTE EN EFFECTIEVE OVERHEID, *Eindrapport: prioriteiten voor een volgende regering*, 22 januari 2014, www.overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/CEEEO_Eindrapport_2014%20%282%29.pdf. (hierna: COMMISSIE EFFICIËNTE EN EFFECTIEVE OVERHEID, *Eindrapport*).

²²⁷ COMMISSIE EFFICIËNTE EN EFFECTIEVE OVERHEID, *Eindrapport*, *supra* vn. 226.

²²⁸ COMMISSIE EFFICIËNTE EN EFFECTIEVE OVERHEID, *Eindrapport*, *supra* vn. 226.

²²⁹ COMMISSIE EFFICIËNTE EN EFFECTIEVE OVERHEID, *Eindrapport*, *supra* vn. 226.

²³⁰ COMMISSIE EFFICIËNTE EN EFFECTIEVE OVERHEID, *Eindrapport*, *supra* vn. 226.

²³¹ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 2.

fundamentele hervorming plaatsvinden. De Vlaamse Regering meent immers dat de huidige regeling niet tegemoetkomt aan een vereenvoudigd en efficiënt bestuur.²³²

Zo is de huidige juridische stand van zaken, waarbij de provincies toch nog de mogelijkheid hebben om op te treden in persoonsgebonden en culturele aangelegenheden indien daar een uitdrukkelijke grondslag voor bestaat, te complex en verwarrend.²³³ Bovendien doet de beleidsconcurrentie binnen het Vlaamse bestuurlijk landschap afbreuk aan een efficiënt en effectief overheidsbestuur. Dit kan worden verduidelijkt aan de hand van twee voorbeelden.

Een eerste geval betreft de stedenbouwkundige vergunning, die weliswaar vanaf 23 februari 2017 samen met de milieuvergunning is geïntegreerd in de zogenaamde omgevingsvergunning (*infra* p. 73).²³⁴ De gemeenten nemen hierover normaliter in eerste instantie een beslissing, waarbij er tegen die beslissing vervolgens een beroepsprocedure mogelijk is bij de deputatie. Uit cijfers blijkt dat ongeveer 50 procent van de beslissingen over de stedenbouwkundige vergunning in eerste aanleg worden omgevormd.²³⁵ Hier is dan ook duidelijk sprake van een materie waar twee bestuursniveaus concurrentieel optreden, hetgeen haaks staat op een efficiënt en effectief overheidsbestuur.

Voor een tweede voorbeeld kan worden verwezen naar de materie van de subsidieprocessen. De vorige regering had de bedoeling om de subsidiebedragen samen te voegen tot één niveau, met name op het niveau van de Vlaamse overheid. Dit heeft tot gevolg dat de provincies sindsdien onbevoegd zijn voor de structurele financiering van organisaties, die op landelijk niveau zijn georganiseerd en gesubsidieerd (in hoofdzaak sociaal-culturele volwassenenorganisaties).²³⁶ Desondanks is het doel om de materie tot één bestuursniveau te beperken niet bereikt. De provincies geven in de praktijk immers nog middelen aan dergelijke organisaties, met de nuance dat dit voortaan gebeurt onder het mom van vergoedingen voor dienstverlening of projectsubsidies.²³⁷ De maatregel heeft met andere woorden niet geleid tot een meer vereenvoudigd bestuur. Er blijven

²³² MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 7.

²³³ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 4.

²³⁴ Decr.VI. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 oktober 2014, 82.085.

²³⁵ *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2015-16, 17 februari 2016, nr. 25, 12-15 (*Vr.* nr. 195 B. NEVENS).

²³⁶ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 7.

²³⁷ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 7.

namelijk twee bestuursniveaus betrokken bij de materie, waardoor er geen sprake is van een daling van de administratieve lasten en kosten.²³⁸

Teneinde de zogenaamde bestuurlijke verrommeling effectief aan te pakken, bepaalt het regeerakkoord expliciet dat de provincies worden afgeslankt. De Vlaamse Regering meent immers dat voor een efficiënt en vereenvoudigd bestuur een verdere afbakening van de provinciale bevoegdheden noodzakelijk is.²³⁹ *In concreto* betekent dit dat de persoonsgebonden en culturele bevoegdheden uiterlijk op 1 januari 2018 *volledig* worden overgedragen aan hetzij de Vlaamse overheid hetzij de gemeenten en de steden.²⁴⁰ Bijgevolg zullen de provincies *uitsluitend* nog kunnen optreden in grondgebonden aangelegenheden. De Vlaamse Regering is van oordeel dat dit de transparantie, efficiëntie en het tegengaan van beleidsconcurrentie ten goede zal komen.²⁴¹

4. DECREET HOUDENDE DE VERNIEUWDE TAAKSTELLING EN GEWIJZIGDE FINANCIERING VAN DE PROVINCIES

A. Totstandkoming

Het decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies is op 13 december 2016 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.²⁴² Hiervoor heeft het een traject van meer dan twee jaar afgelegd. Zo heeft het betreffende afslankingsproject op 19 oktober 2014 voor de eerste keer vorm gekregen met de mededeling van minister Homans aan de Vlaamse Regering.²⁴³ Het ontwerpdecreet is vervolgens op 17 juli 2015 een eerste keer principiële goedgekeurd door de Vlaamse Regering.²⁴⁴

Na de adviezen van onder meer de Strategische Adviesraad voor Welzijn, Gezondheid en Gezin en de Vlaamse Onderwijsraad, heeft de Vlaamse Regering op 13 november 2015

²³⁸ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 7.

²³⁹ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 37.

²⁴⁰ Nota betreffende het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies en inventarisatie provinciale persoonsgebonden taken, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 1707, 1 (hierna: Nota betreffende het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies); F. CHARLIER, "Provinciale en lokale besturen", *supra* vn. 129, 506.

²⁴¹ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 4.

²⁴² Decr.VI. 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *BS* 13 december 2016, 36.606 (hierna: Decr.VI. 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering).

²⁴³ Nota betreffende het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 240, 1.

²⁴⁴ VLAAMSE REGERING, *Beslissingen van de Vlaamse Regering*, 17 juli 2015, www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering/beslissingenvlaamseregering?search=lokaal+en+provinciaal+kiesdecreet&publication_date.

het ontwerpdecreet een tweede keer principieel goedgekeurd.²⁴⁵ Aansluitend hierop heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 18 december 2015 het advies nummer 58.510/3 uitgebracht (hierna ook omschreven als het eerste advies).²⁴⁶ Als gevolg hiervan heeft de Vlaamse Regering het ontwerp aangepast en het op 9 juni 2016 voor een derde keer principieel goedgekeurd.²⁴⁷ Dit ontwerpdecreet is opnieuw naar de Raad van State verzonden. De Afdeling Wetgeving heeft hierover op 12 juli 2016 het advies nummer 59.589/3 verleend (hierna ook omschreven als het tweede advies).²⁴⁸

Rekening houdend met dit advies, heeft de Vlaamse Regering het ontwerpdecreet op 26 juli 2016 definitief goedgekeurd.²⁴⁹ Vervolgens is het ontwerp naar het Vlaams Parlement verzonden, dat de tekst op 9 november 2016 eveneens heeft goedgekeurd. Zoals reeds vermeld, is het decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies uiteindelijk op 13 december 2016 in het Belgisch Staatsblad verschenen.²⁵⁰ Overeenkomstig artikel 37 van hetzelfde decreet zal de regeling met ingang van 1 januari 2018 in werking treden.²⁵¹

Het decreet regelt in feite drie aspecten. Het betreft eerst en vooral een verscherpte taakomschrijving van de provincies. Ten tweede regelt het decreet de nieuwe wijze van financiering van de provincies. Ten derde stelt het decreet ook de regels vast omtrent de overdracht van alle rechten en plichten, roerende en onroerende goederen en het personeel. Vermits de taken en bevoegdheden een belangrijk onderdeel van de masterproef uitmaken, zal de aandacht in de eerste plaats dan ook naar de vernieuwde taakstelling gaan. Hierbij zullen ook een aantal speciale bepalingen worden besproken, die samenhangen met de vernieuwde taakstelling. Het betreft meer specifiek de bijzondere situatie van de provincie Vlaams-Brabant en de delegatie aan de Vlaamse Regering teneinde de provincies toe te laten om hun ondersteuning van of hun betrokkenheid in bepaalde instellingen voort te zetten. Dit neemt echter niet weg dat ook de gewijzigde financiering beknopt aan bod zal komen.

²⁴⁵ VLAAMSE REGERING, *Beslissingen van de Vlaamse Regering*, 13 november 2015, www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering/beslissingenvlaamseregering?search=lokaal+en+provinciaal+kiesdecreet&publication_date=&publication_date_1%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&publication_date.

²⁴⁶ Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015 bij het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, 880/1 (hierna: Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015).

²⁴⁷ VLAAMSE REGERING, *Beslissingen van de Vlaamse Regering*, 9 juni 2016, www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering/beslissingenvlaamseregering?search=lokaal+en+provinciaal+kiesdecreet&publication_date=&publication_date_1%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&publication_date.

²⁴⁸ Adv.RvS 59.589/3 van 12 juli 2016 bij het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, 880/1 (hierna: Adv.RvS 59.589/3 van 12 juli 2016).

²⁴⁹ VLAAMSE REGERING, *Beslissingen van de Vlaamse Regering*, 26 juli 2016, www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering/beslissingenvlaamseregering?search=lokaal+en+provinciaal+kiesdecreet&publication_date=&publication_date_1%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&publication_date.

²⁵⁰ Decr.VI. 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering, *supra* vn. 242.

²⁵¹ Art. 37 Decr.VI. 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering, *supra* vn. 242.

B. Vernieuwde taakstelling

A. Algemeen

De overdracht van de culturele en persoonsgebonden bevoegdheden aan hetzij de Vlaamse overheid hetzij de gemeenten en steden is een bewuste keuze van de decreetgever. Zo meent hij dat voor deze bevoegdheden, die zich vooral op mensen richten, een zekere uniformiteit aanbevolen is.²⁵² Hierbij valt onder meer te denken aan de toegang tot welzijnsvoorzieningen.²⁵³ Het creëren van een algemeen kader zal bijgevolg toekomen aan de Vlaamse overheid. Binnen die algemene regelgeving kunnen de gemeenten en de steden op hun beurt inspelen op de lokale behoeften en noden van de burgers. De gemeenten en de steden staan immers het dichtst bij de burgers, en zijn het best geplaatst om te weten wat er in de betrokken gemeente of stad leeft.²⁵⁴

B. Artikel 2 van het Provinciedecreet

Artikel 2 van het decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies stelt dat artikel 2, § 3 van het Provinciedecreet wordt vervangen in die zin dat "voor de aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de provincies geen bevoegdheden en taken uitoefenen".²⁵⁵

Artikel 4 BWHI heeft betrekking op de culturele aangelegenheden.²⁵⁶ In essentie gaat het om het nemen van initiatieven ter bevordering van de cultuur en ter verwezenlijking van eenieders recht op culturele ontplooiing zoals bepaald in artikel 23, derde lid, 5^o van de Grondwet.²⁵⁷ Deze abstracte theorie kan worden verduidelijkt aan de hand van een aantal voorbeelden. Zo vallen de volgende aangelegenheden onder artikel 4 BWHI: het jeugdbeleid, de sport, de vrijetijdsbesteding, de musea en andere wetenschappelijke-culturele instellingen.²⁵⁸ ²⁵⁹ Toerisme behoort sinds de bijzondere wet van 6 januari 2014 daarentegen niet meer tot de culturele aangelegenheden, maar wel tot de

²⁵² MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 7.

²⁵³ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 7.

²⁵⁴ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 7.

²⁵⁵ Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 177 (hierna: Ontwerp van decreet).

²⁵⁶ Art. 4 BWHI.

²⁵⁷ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 32.

²⁵⁸ Bij dit laatste voorbeeld moet worden opgemerkt dat monumenten, landschappen en eventuele musea die als aanhorigheid bij een domein behoren, niet onder artikel 4 BWHI vallen.

²⁵⁹ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 32-33.

grondgebonden aangelegenheden in de zin van artikel 6 BWHI.²⁶⁰ In de praktijk heeft dit tot gevolg dat de provincies de provinciale domeinen en de activiteiten, die hier rechtstreeks bij aansluiten, kunnen blijven beheren. Zo blijven de provinciale domeinen van onder meer Diest, Kessel-Lo en Huizingen onder het beheer van de provincies.²⁶¹

Aansluitend op artikel 4 BWHI, omvat artikel 5 BWHI de persoonsgebonden aangelegenheden. Dit zijn aangelegenheden die nauw met het leven van de mens in zijn gemeenschap zijn verbonden, en die kunnen worden opgedeeld in twee categorieën²⁶². De eerste categorie is het gezondheidsbeleid. Dit omvat eerst en vooral het beleid betreffende de gezondheidsverstrekking in en buiten de verplegingsinstellingen. Hierop bestaan wel een aantal uitzonderingen, met als bekendste voorbeeld de ziekte- en invaliditeitsverzekering hetgeen een federale bevoegdheid is. Hiernaast omvat het gezondheidsbeleid ook enerzijds de activiteiten en diensten met betrekking tot de preventieve gezondheidszorg en anderzijds de gezondheidsopvoeding.²⁶³ De tweede categorie is de bijstand aan personen. Onder deze categorie valt onder meer het beleid inzake maatschappelijk welzijn (OCMW-wetgeving), het bejaardenbeleid, het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen en juridische eerstelijnsbijstand.²⁶⁴

Vanaf 1 januari 2018 zullen de Vlaamse provincies in bovenstaande aangelegenheden dus geen bevoegdheden en taken meer kunnen uitoefenen. De bovenlokale taakbehartiging, de ondersteunende taken en de gebiedsgerichte samenwerking zullen vanaf die datum met andere woorden *uitsluitend* plaatsvinden binnen de grondgebonden aangelegenheden. Dit is volgens de decreetgever logisch te verklaren. Voor grondgebonden aangelegenheden, zoals economie en ruimtelijke ordening, doen zich regelmatig belangentegenstellingen tussen sectoren en tussen gemeenten en steden voor.²⁶⁵ Hierdoor is een belangenafweging op een bovenlokaal niveau noodzakelijk. De decreetgever acht de provincies hiervoor het meest geschikte bestuursniveau.²⁶⁶

²⁶⁰ Art. 6, § 1, VI, 9° BWHI; Art. 17 Bijzondere wet 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, BS 31 januari 2014, 8.641.

²⁶¹ Bijlage bij de memorie van toelichting: de persoonsgebonden taken van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 48 (hierna: Bijlage bij de memorie van toelichting).

²⁶² MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 33.

²⁶³ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 33.

²⁶⁴ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 33.

²⁶⁵ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 7.

²⁶⁶ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 7.

C. Sectorale decreten

Doordat artikel 2 van het Provinciedecreet in de toekomst uitdrukkelijk zal bepalen dat de provincies geen bevoegdheden en taken meer uitoefenen in culturele en persoonsgebonden aangelegenheden, moeten een aantal sectorale decreten worden opgeheven of gewijzigd. Tot op heden kunnen de provincies immers nog dergelijke bevoegdheden uitoefenen op voorwaarde dat er een wettelijke of decretale grondslag voorhanden is.²⁶⁷ Deze grondslagen zullen dus uit het rechtsverkeer verdwijnen.

Dit zal hieronder per beleidsdomein worden geconcretiseerd. Hierbij is "de bijlage bij de memorie van toelichting: de persoonsgebonden taken van de provincies" van belang.²⁶⁸ Dit document bepaalt enerzijds op definitieve wijze welke taken en bevoegdheden van de provincie naar hetzij de Vlaamse overheid hetzij de gemeenten en steden gaan. Anderzijds stelt het document definitief vast welke instellingen naar ofwel de Vlaamse overheid ofwel de gemeenten en steden gaan. Alvorens in te gaan op de instellingen, wordt eerst en vooral aandacht besteed aan de taken en bevoegdheden. Zij worden principieel in het Vlaamse beleid ingebed.

I. Beleidsdomein sport

In het kader van het beleidsdomein sport kunnen de provincies optreden op grond van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid.²⁶⁹ Zo zijn de provincies op grond van artikel 16 van het decreet bevoegd voor het stimuleren van personen met een handicap tot sportbeoefening (G-sport), het ondersteunen en stimuleren van de regionale werking in de sportsector (regiowerking) en het organiseren en ondersteunen van bovenlokale sportevenementen.²⁷⁰ Hiernaast zijn de provincies bevoegd voor het bouwen of subsidiëren van bovenlokale sportinfrastructuur, het beheren van unieke bovenlokale instellingen in de sport²⁷¹ en het coördineren van de relatie tussen natuur, sport, recreatie en ruimtelijke ordening.²⁷²

Doordat elke provincie een eigen beleid voert, is er volgens de decreetgever een grote diversiteit en onoverzichtelijkheid. Zo argumenteert de beleidsmaker dat de regiowerking in de provincie Limburg een logge samenwerking is, terwijl er in de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen sprake is van een duurzame en structurele samenwerking.²⁷³ Daarnaast wordt bijvoorbeeld in de ene provincie geïnvesteerd in bovenlokale

²⁶⁷ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 617.

²⁶⁸ Bijlage bij de memorie van toelichting, *supra* vn. 262.

²⁶⁹ Decr.VI. lokaal sportbeleid, *supra* vn. 124.

²⁷⁰ Art. 16, 1^o-3^o Decr.VI. lokaal sportbeleid, *supra* vn. 124.

²⁷¹ Onder een unieke bovenlokale instelling in de sport wordt een bovenlokale organisatie verstaan die een specifieke meerwaarde betekent voor de sport op provinciaal niveau en die niet op Vlaams of lokaal niveau ingevuld wordt. De lijst van bovenlokale organisaties is zodoende strikt gelimiteerd.

²⁷² Art. 16, 4^o-6^o Decr.VI. lokaal sportbeleid, *supra* vn. 124.

²⁷³ Bijlage bij de memorie van toelichting, *supra* vn. 162, 46.

sportevenementen, terwijl de andere provincie hieromtrent helemaal geen beleid voert.²⁷⁴

Door de opheffing van de bepaling worden deze bevoegdheden en taken vanaf 1 januari 2018 overgeheveld naar de Vlaamse overheid. Ze zullen in grote mate worden geïntegreerd in het Agentschap Sport Vlaanderen.²⁷⁵

II. Beleidsdomein cultuur

In dit beleidsdomein is eerst en vooral het decreet van 6 juli 2012 betreffende het lokaal cultuurbeleid relevant.²⁷⁶ De artikelen 59 en 60 van het bewuste decreet vormen tot en met 31 december 2017 de decretale grondslag opdat de provincies in dit beleidsveld bepaalde bevoegdheden kunnen uitoefenen. Het betreft onder meer de ondersteuning aan circusorganisaties van bovenlokaal belang, de ondersteuning van professionele kunsten van bovenlokaal belang en het nemen van kwaliteitbevorderende maatregelen binnen de amateurkunstensector.²⁷⁷ Deze laatste taak gaat *in concreto* over onder meer de organisatie van tornooien en wedstrijden voor fanfares en koren die, op basis van hun prestaties, subsidies krijgen voor hun werking²⁷⁸. Hiernaast maakt het decreet lokaal cultuurbeleid de provincies bevoegd om een eigen streekgericht bibliotheekbeleid uit te werken.²⁷⁹ Elke provincie heeft bijgevolg een eigen bibliotheekbeheerssysteem.

Door deze bepalingen op te heffen worden deze bevoegdheden overgeheveld naar de Vlaamse overheid. Zo is het de bedoeling om met betrekking tot het streekgericht bibliotheekbeleid tot een uniform systeem in Vlaanderen te komen omtrent het leners-, circulatie- en collectiebeheer.²⁸⁰

Het tweede relevante decreet betreft het decreet van 6 juli 2012 houdende het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid.²⁸¹ Algemeen gesteld maakt artikel 149 van dit decreet de provincies bevoegd voor de ontwikkeling van een regionaal cultureel-erfgoedbeleid.²⁸² Hieronder valt onder meer de toekenning van werkingssubsidies aan collectiebeherende organisaties, de ondersteuning van cultureel-erfgoedorganisaties met een regionale relevantie en de ontwikkeling van een regionaal depotbeleid.²⁸³

²⁷⁴ Bijlage bij de memorie van toelichting, *supra* vn. 262, 46.

²⁷⁵ Bijlage bij de memorie van toelichting, *supra* vn. 262, 46-47.

²⁷⁶ Decr.VI. lokaal cultuurbeleid, *supra* vn. 121.

²⁷⁷ Art. 60, 3^o-5^o Decr.VI. lokaal cultuurbeleid, *supra* vn. 121.

²⁷⁸ Bijlage bij de memorie van toelichting, *supra* vn. 262, 52.

²⁷⁹ Art. 59 Decr.VI. lokaal cultuurbeleid, *supra* vn. 121.

²⁸⁰ Bijlage bij de memorie van toelichting, *supra* vn. 262, 51.

²⁸¹ Decr.VI. cultureel-erfgoed, *supra* vn. 122.

²⁸² Art. 149 Decr.VI. cultureel-erfgoed, *supra* vn. 122.

²⁸³ Art. 149, 2^o-5^o Decr.VI. cultureel-erfgoed, *supra* vn. 122.

Het cultureel-erfgoedbeleid komt door de hervorming in handen van de Vlaamse overheid. Als gevolg hiervan heft het decreet van 24 februari 2017 houdende de ondersteuning van cultureel-erfgoedwerking in Vlaanderen het desbetreffende decreet van 6 juli 2012 op.²⁸⁴ ²⁸⁵ Dit nieuw cultureel-erfgoeddecreet zal zo onder meer de indeling en de subsidiëring van collectiebeherende organisaties bij het gewestelijke niveau regelen. Deze bepalingen zullen in werking treden op het moment dat de provincies hun bevoegdheden verliezen, met name vanaf 1 januari 2018.²⁸⁶

III. Beleidsdomein jeugd

Het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid maakt de provincies voor bepaalde aangelegenheden in het beleidsdomein jeugd bevoegd.²⁸⁷ Feitelijk gaat het bijvoorbeeld over het exploiteren en ondersteunen van bovenlokale jeugddomeinen en uitleendienstes voor de jeugd en het voeren van een impulsbeleid ter ondersteuning van jong artistiek talent.²⁸⁸ Dit laatste beleid richt zich in de eerste plaats op het realiseren van podiumkansen voor jongeren in de wereld van de muziek.²⁸⁹ Door de afslanking van de provincies worden de bevoegdheden eveneens overgeheveld naar de Vlaamse overheid.

IV. Beleidsdomein welzijn

De provincies oefenen voorlopig ook nog bevoegdheden uit in een aantal persoonsgebonden aangelegenheden. Hierbij vormt het decreet van 31 mei 2013 houdende toekenning van bepaalde bevoegdheden aan de provincies in de aangelegenheden, vermeld in artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de decretale grondslag.²⁹⁰ Het decreet heeft betrekking op het welzijns- en gezondheidsbeleid. Zo zijn de provincies op grond van artikel 5 bevoegd om hieromtrent een impulsbeleid te voeren.²⁹¹ Hiermee geven ze onder meer invulling aan het faciliteren van een voldoende, kwaliteitsvol en toegankelijk welzijns- en zorgaanbod in sectoren zoals de ouderen- en thuiszorg.

Met de inwerkingtreding van de hervorming zal de Vlaamse overheid ook hier de touwtjes in handen hebben. Een uitzondering op dit principe is de ondersteunende rol

²⁸⁴ Art. 89 Decr.VI. 24 februari 2017 houdende de ondersteuning van cultureel-erfgoedwerking in Vlaanderen, *BS* 4 april 2017, 30.163.

²⁸⁵ Het uitvoeringsbesluit bij het decreet houdende de ondersteuning van cultureel-erfgoedwerking in Vlaanderen is op 31 maart 2017 een eerste keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

²⁸⁶ Art. 94 Decr.VI. 24 februari 2017 houdende de ondersteuning van cultureel-erfgoedwerking in Vlaanderen, *BS* 4 april 2017, 30.163.

²⁸⁷ Decr.VI. lokaal jeugdbeleid, *supra* vn. 125.

²⁸⁸ Art. 8, 1^o, 2^o en 4^o Decr.VI. lokaal jeugdbeleid, *supra* vn. 125.

²⁸⁹ Bijlage bij de memorie van toelichting, *supra* vn. 2562, 53.

²⁹⁰ Decr.VI. Welzijns- en gezondheidsbeleid, *supra* vn. 123.

²⁹¹ Art. 5 Decr.VI. Welzijns- en gezondheidsbeleid, *supra* vn. 123.

omtrent de sociale planning.²⁹² Voor deze opdracht blijven de provincies bevoegd. De provinciale instellingen zullen de leemten in het aanbod aan gezondheids- en welzijnsvoorzieningen opsporen en bijgevolg doorgeven aan de Vlaamse Regering.²⁹³

V. Beleidsdomein gelijk kansen en toegankelijkheid

Voorts bestaat er een provinciaal beleid inzake gelijke kansen en toegankelijkheid. Dit is juridisch geregeld in het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid.²⁹⁴ Zo stelt artikel 13bis van het decreet dat “de provincies het gelijkheidskansenperspectief in acht nemen in het kader van de beleidsvoorbereiding, beleidsplanning, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie van de uitoefening van hun provinciale bevoegdheden. De provincies bevorderen daarbij, binnen het kader van de uitoefening van hun provinciale bevoegdheden, de integrale toegankelijkheid van infrastructuur en informatie die voor een publiek toegankelijk is”.²⁹⁵

Het provinciaal beleid inzake gelijke kansen zal, met uitzondering van het beleid omtrent haar eigen personeel, worden overgedragen aan de Vlaamse overheid.²⁹⁶ Het beleid inzake toegankelijkheid zal daarentegen verder worden uitgeoefend binnen het extern verzelfstandigd agentschap Toegankelijk Vlaanderen, dat is opgericht bij het decreet van 28 maart 2014 houdende machtiging tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Toegankelijk Vlaanderen in de vorm van een private stichting.²⁹⁷

Om dit te realiseren, stond oorspronkelijk in het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies dat artikel 13bis zou worden opgeheven.²⁹⁸ Maar de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in haar eerste advies van 18 december 2015 geoordeeld dat het artikel niet specifiek betrekking heeft op culturele en persoonsgebonden bevoegdheden.²⁹⁹ Hierdoor zou de opheffing met zich meebrengen dat de provincies ook in het kader van hun grondgebonden bevoegdheden de waarborgen inzake gelijke kansen niet meer moeten toepassen.³⁰⁰ Rekening houdend met dit advies komt de opheffing van artikel 13bis niet voor in het decreet van 18 november 2016.

²⁹² Bijlage bij de memorie van toelichting, *supra* vn. 262, 49.

²⁹³ Art. 3 Decr.VI. Welzijns- en gezondheidsbeleid, *supra* vn. 123.

²⁹⁴ Decr.VI. 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheidskansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *BS* 23 september 2008, 49.410 (hierna: Decr.VI. gelijke kansen en toegankelijkheid).

²⁹⁵ Art. 13 bis Decr.VI. gelijke kansen en toegankelijkheid, *supra* vn. 294.

²⁹⁶ Bijlage bij de memorie van toelichting, *supra* vn. 262, 57.

²⁹⁷ Decr.VI. 28 maart 2014 houdende machtiging tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Toegankelijk Vlaanderen in de vorm van een private stichting, *BS* 11 maart 2014, 35.362; Bijlage bij de memorie van toelichting, *supra* vn. 262, 57.

²⁹⁸ Art. 9 voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 162 (hierna: voorontwerp van decreet).

²⁹⁹ Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 152.

³⁰⁰ Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 152.

VI. Beleidsdomein onderwijs

Ten slotte is het belangrijk om op te merken dat het optreden als inrichtende macht van onderwijsinstellingen niet onder de artikelen 4 en 5 BWHI valt. Dit geldt eveneens voor de bestuursscholen en het volwassenenonderwijs.³⁰¹ Hiervoor blijven de provincies aldus bevoegd.

De hervorming heeft desondanks tot gevolg dat artikel 2 van het decreet van 30 november 2007 betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau zal bepalen dat de provincies alleen maar kunnen tussenkomen binnen het kader van de uitoefening van de provinciale bevoegdheden. Op die manier verwijst het decreet naar de nieuwe en beperkte provinciale bevoegdheden.³⁰²

D. Instellingen

De provincies beheren momenteel nog verschillende instellingen die zich situeren binnen de hierboven besproken beleidsdomeinen. Vermits de provincies hier niet meer zullen mogen optreden, worden deze instellingen overgedragen aan hetzij het Vlaamse niveau hetzij het lokale niveau. De keuze van de ontvangende overheid is op basis van een aantal criteria gemaakt.³⁰³

Het eerste criterium is het subsidiariteitsprincipe. Dit betekent feitelijk dat het de bedoeling is om de instelling over te dragen aan het bestuursniveau dat het dichtst bij de burger staat.³⁰⁴ De voorkeur lijkt dan ook naar de gemeenten en steden te gaan.

Hiernaast is er rekening gehouden met de bestuurlijke en financiële slagkracht van het bestuur.³⁰⁵ Zo moet het bestuur de instelling willen en kunnen ontvangen en duurzaam beheren.

Het derde criterium heeft betrekking op de doorslaggevende band met het ontvangende bestuur. Door bijvoorbeeld de doelgroep, de dienstverlening of de activiteit kan er een band bestaan met een bestuursniveau, hetgeen in ogenschouw zal worden genomen bij de keuze van de ontvangende overheid.³⁰⁶

³⁰¹ Bijlage bij de memorie van toelichting, *supra* vn. 262, 45.

³⁰² MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 29.

³⁰³ STRATEGISCHE ADVIESRAAD VOOR CULTUUR, JEUGD, SPORT EN MEDIA (SARC), *Advies bij het voorontwerp van decreet over de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies*, 18 september 2015, www.cjasm.vlaanderen.be/raadcjasm/AR/adviezen/20150918-advies-afslanking-provincies.pdf (hierna: SARC, *Advies*).

³⁰⁴ Bijlage bij de memorie van toelichting: de persoonsgebonden taken van de provincies en hun toewijzing aan de Vlaamse of de lokale overheid: eerste voorstel, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 827/4, 4 (hierna: Bijlage bij de memorie van toelichting: eerste voorstel); SARC, *Advies*, *supra* vn. 303.

³⁰⁵ Bijlage bij de memorie van toelichting: eerste voorstel, *supra* vn. 304, 2; SARC, *Advies*, *supra* vn. 303.

³⁰⁶ Bijlage bij de memorie van toelichting: eerste voorstel, *supra* vn. 304, 2; SARC, *Advies*, *supra* vn. 303.

Ten slotte is ook de uitstraling en reikwijdte van de werking relevant voor de keuze van het bestuur. Indien een instelling een werking heeft over heel Vlaanderen, is het uiteraard aangewezen om ze over te dragen naar de Vlaamse overheid.³⁰⁷

In "de bijlage bij de memorie van toelichting: de persoonsgebonden taken van de Provincies" is *in concreto* bepaald welke instelling naar welk bestuursniveau zal gaan. Zo gaan onder meer het Roger Raveelmuseum (Zulte), het kunstmuseum Mu.ZEE (Oostende) en Z33 (Hasselt) naar de Vlaamse overheid.³⁰⁸ Het Modemuseum (Antwerpen), het Fotomuseum (Antwerpen), het provinciaal wielercentrum (Wilrijk) en het Gallo-Romeins Museum (Tongeren) gaan daarentegen naar het lokale niveau.³⁰⁹ Ondanks de bedoeling van de regelgever om de instellingen naar hetzij het Vlaamse niveau hetzij de gemeenten en steden over te dragen, blijven verschillende instellingen ook onder het beheer van de provincie.³¹⁰ Hierbij valt te denken aan het Huis van de Sport (Antwerpen), het FeliXart museum (Drogenbos), het Cultuurcentrum De Warande (Turnhout) en het Openluchtmuseum (Bokrijk).³¹¹

C. Uitzonderingsregime Vlaams-Brabant

A. Voorafgaand aan het advies van de afdeling Wetgeving - Raad van State

Het ontwerpdecreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies voorzag in een specifieke bepaling voor de provincie Vlaams-Brabant. Zo stelde het oorspronkelijk artikel 36, § 1 van het ontwerpdecreet, voorafgaand aan het tweede advies van 12 juli 2016 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, het volgende: "De provincie Vlaams-Brabant kan inzake de ondersteuning van bestaande en nieuwe welzijns- en zorgvoorzieningen in het kader van de Vlaams-Brabantse achterstand aan welzijns- en zorgvoorzieningen bevoegdheden en taken uitoefenen indien en voor zover die haar door of krachtens een decreet zijn toevertrouwd. Dat decreet kan in een uitzondering voorzien voor wat betreft de toepassing van artikel 264bis en artikel 265bis van het provinciedecreet van 9 december 2005".³¹²

Deze bepaling kadert in de specifieke context van de provincie Vlaams-Brabant, waar er een historische welzijns- en gezondheidsachterstand is in vergelijking met de andere

³⁰⁷ Bijlage bij de memorie van toelichting: eerste voorstel, *supra* vn. 304, 2; SARC, *Advies*, *supra* vn. 303.

³⁰⁸ Bijlage bij de memorie van toelichting, *supra* vn. 262, 55.

³⁰⁹ Bijlage bij de memorie van toelichting, *supra* vn. 262, 55.

³¹⁰ W. DRIES, persoonlijke communicatie, 18 april 2017.

³¹¹ Bijlage bij de memorie van toelichting, *supra* vn. 262, 55.

³¹² Voorontwerp van decreet, *supra* vn. 298, 162.

Vlaamse provincies.³¹³ Zo heeft de provincie Vlaams-Brabant bijvoorbeeld 30 plaatsen per 10.000 jongeren beschikbaar in de bijzondere jeugdbijstand. De overige provincies beschikken daarentegen over gemiddeld 55 beschikbare plaatsen.³¹⁴ Om de kloof te verkleinen, laat deze bepaling toe dat de provincie Vlaams-Brabant bevoegdheden en taken kan uitoefenen in welzijn, ondanks de algemene regel dat provincies niet meer bevoegd zullen zijn voor persoonsgebonden aangelegenheden. Meer concreet gaat het om het instrument Vlabzorginvest.³¹⁵ Dit zal worden opgericht naar het beeld van het bestaande investeringsfonds voor gronden en woonbeleid voor Vlaams-Brabant (Vlabinvest apb). Dit laatste agentschap is een autonoom provinciebedrijf, dat met betrekking tot huisvesting een specifiek en betaalbaar woon- en grondbeleid voert. Vlabzorginvest zal zich als investeringsfonds echter richten op investeringen in welzijns- en zorgvoorzieningen, door hiervoor gronden en kapitaal vrij te maken.³¹⁶

B. Advies van de afdeling Wetgeving - Raad van State

De afdeling Wetgeving van de Raad van State stelt in haar tweede advies van 12 juli 2016 dat deze bepaling een verschillende behandeling tussen de provincies met zich meebrengt.³¹⁷ Zo zal de provincie Vlaams-Brabant, in tegenstelling tot de andere provincies, dergelijke persoonsgebonden bevoegdheden en taken wel nog kunnen uitoefenen. Hierbij moet de vraag worden gesteld of dit onderscheid al dan niet in strijd is met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (artikel 10 en 11 van de Grondwet).

Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling aanvaardbaar op voorwaarde dat er sprake is van een objectief criterium en het onderscheid redelijk verantwoord is.³¹⁸ Zo moet het aangewende middel, met name het onderscheid, in een evenredige verhouding staan tot het beoogde doel en moet het onderscheidingscriterium adequaat en relevant zijn voor dat doel.³¹⁹

Op het tijdstip van het advies is de afdeling Wetgeving van de Raad van State door een gebrek aan feitelijke gegevens niet in de mogelijkheid om te oordelen of de doelstelling,

³¹³ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 41.

³¹⁴ PROVINCIE VLAAMS-BRABANT, *Wel op weg? Een analyse van het welzijnsaanbod*, 2 oktober 2015, www.vlaamsbrabant.be/binaries/publicatie-wel-op-weg-2015_tcm5-105496.pdf.

³¹⁵ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 41.

³¹⁶ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 41.

³¹⁷ Adv.RvS 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 173.

³¹⁸ Arbitragehof 8 juli 1997, 37/1997; GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015 en GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS EN T. DE PELSMAEKER, *Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 351 (hierna: J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch publiekrecht*).

³¹⁹ J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch publiekrecht*, *supra* vn. 318, 360-361.

met name het wegwerken van de welzijns- en zorgachterstand, het onderscheid redelijkerwijze kan verantwoorden.³²⁰ Zo is het enerzijds van belang om na te gaan over welke bevoegdheden en taken omtrent de ondersteuning van welzijns- en zorgvoorzieningen het precies gaat.³²¹ Anderzijds zal ook de verantwoording van het onderscheid door de decreetgever, die de concrete bevoegdheden en taken aan de provincie toevertrouwt, van belang zijn.³²²

Hiernaast stelt het advies dat de bepaling overbodig is, vermits het louter een aankondiging is.³²³ Zo is het volgens de afdeling Wetgeving ook zonder deze bepaling mogelijk om als decreetgever dergelijke bevoegdheden en taken toe te wijzen aan de provincie Vlaams-Brabant. De voorwaarde hierbij is echter dat het verschil in behandeling op een afdoende wijze wordt verantwoord.³²⁴ Indien de decreetgever de bepaling niettemin laat staan, moet er ten eerste een verantwoording voor het onderscheid worden vermeld in de memorie van toelichting. Ten tweede moet minstens de laatste zin worden geschrapt. Het is immers niet nodig dat de decreetgever zichzelf machtigt om af te wijken van de artikelen 264bis en 265bis van het Provinciedecreet.³²⁵

C. Reactie op advies van de afdeling Wetgeving - Raad van State

De Vlaamse Regering heeft met de opmerkingen rekening gehouden en de bepaling bijgevolg aangepast. Zo luidt artikel 36, § 1 van het decreet van 18 november 2016 als volgt: "In afwijking van artikel 2, § 3, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 kan de provincie Vlaams-Brabant een investeringsfonds oprichten ter ondersteuning van bestaande en nieuwe welzijns- en zorgvoorzieningen teneinde mee de bestaande achterstand aan aanbod van welzijns- en zorgvoorzieningen in Vlaams-Brabant weg te werken, conform de modaliteiten die daarvoor bij decreet worden bepaald".³²⁶ Door de verwijzing naar de oprichting van een investeringsfonds ter ondersteuning van bestaande en nieuwe welzijns- en zorgvoorzieningen in Vlaams-Brabant wordt de mogelijke afwijking op een beperktere wijze omschreven.³²⁷

Bovendien is ook de memorie van toelichting aangepast met het oog op een redelijke verantwoording voor het verschil in behandeling tussen de provincie Vlaams-Brabant en de andere provincies. Zo wordt de welzijns- en zorgachterstand aangehaald, met cijfers

³²⁰ Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 173.

³²¹ Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 173-174.

³²² Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 173-174.

³²³ Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 174.

³²⁴ Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 174.

³²⁵ Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 174.

³²⁶ Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 182 (hierna: ontwerp van decreet).

³²⁷ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 32.

die de kloof met de andere provincies illustreren.³²⁸ Volgens de memorie van toelichting is het cruciaal dat de provincie Vlaams-Brabant een centrale rol blijft spelen bij de wegwerking van de achterstand. Op die manier kan het corrigerend werk van Vlabzorginvest op maat van de (sub)regionale noden en behoeften in Vlaams-Brabant verlopen, waarbij in de eerste plaats aan de Vlaamse Rand rond Brussel wordt gedacht.³²⁹ De decreetgever is hiermee van oordeel dat het onderscheid met de andere provincies op voldoende wijze wordt verantwoord.

D. Delegatie aan de Vlaamse Regering

A. Voorafgaand aan advies van de afdeling Wetgeving - Raad van State

Het decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies bepaalt overeenkomstig artikel 36, § 2 dat "de provincies gemachtigd worden om hun betrokkenheid in of hun ondersteuning van instellingen voort te zetten tot een door de Vlaamse Regering voor elke instelling vast te stellen datum, voor zover die instellingen zijn opgenomen op een lijst die door de Vlaamse Regering is vastgesteld. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden en nadere regels waaronder de provincies hun betrokkenheid en ondersteuning kunnen verderzetten".³³⁰

Uit bovenstaande bepaling volgen twee machtigingen. Langs de ene kant zal de Vlaamse Regering op grond hiervan een lijst van instellingen opmaken waarmee de provincies hun betrokkenheid of ondersteuning kunnen verderzetten.³³¹ Langs de andere kant zal de Vlaamse Regering de datum bepalen tot wanneer de provincies dit kunnen doen.³³²

In het kader van deze machtigingen staat artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3^o van de Grondwet centraal. De bepaling stelt dat de wetgever de provinciale instellingen moet regelen en in het bijzonder de decentralisatie van bevoegdheden naar de provincies.³³³ Deze bepaling houdt het wettigheidsbeginsel in van de organisatie van de provinciale instellingen. *In concreto* betekent dit volgens het Grondwettelijk Hof dat de wezenlijke bestanddelen van die organisatie in principe door een wetkrachtige norm moeten worden vastgesteld.³³⁴

³²⁸ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 41.

³²⁹ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 41.

³³⁰ Ontwerp van decreet, *supra* vn. 326, 182.

³³¹ Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 170-171.

³³² Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 170-171.

³³³ Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 170-171.

³³⁴ GwH 18 maart 2015, nr. 36/2015.

Het Grondwettelijk Hof heeft in verschillende arresten evenwel gesteld dat het wettigheidsbeginsel niet absoluut is. Het beginsel wil met andere woorden niet zeggen dat *alle* aspecten van de provinciale instellingen door de wetgever moeten worden geregeld. Zo doet een machtiging geen afbreuk aan het wettigheidsbeginsel indien enerzijds de omschrijving van de machtiging voldoende nauwkeurig is en anderzijds de machtiging slaat op de uitvoering van maatregelen waarvan de essentiële elementen reeds in de wetskrachtige norm zijn bepaald.³³⁵

B. Advies van de afdeling Wetgeving - Raad van State

De cruciale vraag is of de twee machtigingen aan de Vlaamse Regering al dan niet verenigbaar zijn met het wettigheidsbeginsel. De Raad van State, afdeling Wetgeving, stelt in haar tweede advies van 12 juli 2016 eerst en vooral vast dat er *in casu* geen regelgevende maar een individuele beslissingsbevoegdheid wordt gedelegeerd.³³⁶ Zo komt het aan de Vlaamse Regering toe om elke instelling individueel met haar naam op de lijst te plaatsen, en daarnaast voor elke instelling afzonderlijk te bepalen tot wanneer de provincies in deze instellingen betrokken kunnen zijn of hen kunnen ondersteunen. Het Grondwettelijk Hof heeft reeds meermaals bevestigd dat artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3^o van de Grondwet de delegatie van een individuele beslissingsbevoegdheid niet verhindert.³³⁷

Met betrekking tot de machtigingen *an sich* stelt de afdeling Wetgeving van de Raad van State vast dat hun toepassingsgebied beperkt is. De term "voortzetten" in artikel 36, § 2 van het decreet houdt immers in dat de betrokkenheid en de ondersteuning geen betrekking kunnen hebben op nieuwe instellingen.³³⁸ Bovendien zijn de machtigingen ook in de tijd beperkt, met name tot de datum die de Vlaamse Regering voor elke instelling bepaalt. Van een uiterste datum is evenwel geen sprake.³³⁹

Het hoogste administratief rechtscollege merkt verder op dat er sprake moet zijn van een criterium op grond waarvan de Vlaamse Regering kan beslissen of de provincies verder kunnen worden betrokken in de instellingen of ze verder kunnen ondersteunen, en gedurende welke tijdspanne.³⁴⁰ Indien er geen criterium voorhanden is, is de machtiging in strijd met het wettigheidsbeginsel. De machtiging is in dat geval namelijk onduidelijk en de essentiële elementen zijn dan onvoldoende vastgelegd door de decreetgever. *In casu* kan de bepaling op twee verschillende manieren worden geïnterpreteerd.

³³⁵ GwH 19 september 2014, nr. 124/2014; GwH 19 maart 2015, nr. 36/2015.

³³⁶ Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 170-171.

³³⁷ GwH 19 september 2014, nr. 124/2014; GwH 14 januari 2016, nr. 5/2016.

³³⁸ Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 170-171.

³³⁹ Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 170-171.

³⁴⁰ Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 170-171.

Eenzijds kan het artikel op die wijze worden gelezen dat de Vlaamse Regering de provincies toelaat om gedurende een lange periode in de instellingen betrokken te blijven of hen te ondersteunen. Zo kan de Vlaamse Regering bijvoorbeeld een zeer late datum kiezen of de datum steeds hernieuwen. In dit geval schendt de machtiging, bij gebrek aan criterium, het wettigheidsbeginsel.³⁴¹

Anderzijds kan de bepaling ook worden gelezen in die zin dat de provincies maar betrokken blijven in de instellingen of hen ondersteunen tot wanneer ze autonoom verder kunnen functioneren. Bij deze interpretatie is er sprake van een criterium, met name of het voor de instellingen al dan niet onmogelijk is om zonder de betrokkenheid of ondersteuning te functioneren. In functie daarvan kan de Vlaamse Regering beslissen welke instellingen op de lijst komen te staan, en voor hoelang. Aangezien de delegatie op die manier voldoende duidelijk is en de essentiële elementen door de decreetgever zijn vastgesteld, is de machtiging juridisch aanvaardbaar.³⁴²

C. Reactie op advies van de afdeling Wetgeving - Raad van State

In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat de tweede interpretatie overeenstemt met de bedoeling van de decreetgever.³⁴³ Zo stelt het beleidsdocument dat "aan de hand van de onmogelijkheid voor de instellingen in kwestie om zonder die ondersteuning of betrokkenheid te handelen, wordt bepaald welke instellingen voor deze overgangsmaatregel in aanmerking komen, en voor welke duur".³⁴⁴ Rekening houdend met het advies van de Raad van State, lijken de delegaties in overeenstemming te zijn met het wettigheidsbeginsel.

³⁴¹ Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 170-171.

³⁴² Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 170-171.

³⁴³ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 41.

³⁴⁴ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 42.

E. Gewijzigde financiering

A. Algemeen

De overdracht van culturele en persoonsgebonden bevoegdheden aan hetzij de Vlaamse overheid hetzij de gemeenten en steden gaat hand in hand met de overheveling van een deel van de financieringsmiddelen. De provinciale financiering is dan ook hervormd.³⁴⁵

B. Oorspronkelijke regeling

Oorspronkelijk voorzag het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies dat de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing volledig zouden worden geïntegreerd in de Vlaamse basisheffing.³⁴⁶ Bijgevolg zouden de provincies geen opcentiemen meer kunnen heffen. Met de bijkomende inkomsten zou de Vlaamse overheid op haar beurt enerzijds voorzien in de nodige financiering voor de lokale besturen en haar zelf om de overgenomen bevoegdheden en taken uit te oefenen. Anderzijds zou een deel van die inkomsten worden besteed aan een dotatie ten voordele van de provincies. Vermits de provincies zelf geen opcentiemen meer kunnen heffen, zouden ze een dotatie krijgen om hun overgebleven taken en bevoegdheden te financieren.³⁴⁷

C. Definitieve regeling

Naar aanleiding van het eerste advies van 18 december 2015 van de Raad van State is de Vlaamse Regering echter van de oorspronkelijke regeling afgestapt. Zo is het hoogste administratief rechtscollege eerst en vooral van oordeel dat, gelet op artikel 170 van de Grondwet, het Vlaamse Gewest niet bevoegd is om de provinciale bevoegdheid tot het heffen van opcentiemen op de onroerende voorheffing af te schaffen.³⁴⁸ Daarentegen kan het Vlaamse Gewest op grond van artikel 10 BWHI de belastingsbevoegdheid wel beperken.³⁴⁹ Deze bepaling heeft betrekking op de zogenaamde impliciete bevoegdheden of *implied powers*, waardoor een decreet onder welbepaalde voorwaarden aangelegenheden kan regelen waarvoor in principe de federale wetgever bevoegd is.³⁵⁰

351

³⁴⁵ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 7.

³⁴⁶ Art. 7 en 35 voorontwerp van decreet, *supra* vn. 298, 162.

³⁴⁷ Art. 3, tweede lid voorontwerp van decreet, *supra* vn. 298, 162.

³⁴⁸ Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246.

³⁴⁹ Art. 10 BWHI; Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 138.

³⁵⁰ Art. 10 BWHI; Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 138.

³⁵¹ Opdat men beroep kan doen op de impliciete bevoegdheden, moet de reglementering noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het gewest, moet de materie zich tot een gedifferentieerde regeling lenen en dient de weerslag van de bepalingen op die materie marginaal te zijn.

Omtrent de dotatie stelt de Raad van State dat de regeling in strijd is met artikel 162, eerste en tweede lid van de Grondwet, en dus met het wettigheidsbeginsel.³⁵² *In casu* voorzag het voorontwerp niet in criteria op basis waarvan de dotatie zou worden verdeeld tussen de provincies. Hierdoor is een wezenlijk bestanddeel van de provinciale organisatie niet bij een wetskrachtige norm geregeld.³⁵³

Rekening houdend met de bovenstaande bezwaren voorziet het definitieve decreet slechts in een gedeeltelijke integratie van de provinciale onroerende voorheffing in de Vlaamse basisheffing. De bevoegdheid van de provincies om opcentiemen te heffen wordt dan ook niet volledig afgeschaft, maar hun fiscale autonomie wordt wel beperkt.³⁵⁴ Er zijn immers per provincie maximumtarieven voor de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing bepaald.³⁵⁵ Naar aanleiding van het tweede advies van de Raad van State van 12 juli 2016 is deze beperking begrensd tot vijf aanslagjaren vanaf de inwerkingtreding van het decreet.³⁵⁶ De beperking in de tijd is volgens de Raad noodzakelijk. In het andere geval zouden de provincies het in de toekomst, bij bijvoorbeeld een aanzienlijke bevolkingstoename, onevenredig moeilijk kunnen krijgen om bijkomende middelen te verwerven teneinde het provinciaal belang te financieren.³⁵⁷ Na vijf aanslagjaren, met name vanaf het aanslagjaar 2023, hebben de provincies opnieuw volledige fiscale autonomie over de opcentiemen op de onroerende voorheffing.³⁵⁸

Gelet op de verminderde financieringsbehoefte, zullen de provinciale opcentiemen vanaf het aanslagjaar 2018 dus dalen. De omgekeerde redenering geldt voor de Vlaamse basisheffing, die met het oog op de financiering van de overgenomen bevoegdheden (naar de Vlaamse overheid of de gemeenten en steden) zal toenemen.³⁵⁹ Hierdoor is er sprake van een nieuw Vlaams tarief. Vermits de provincies zelf toch nog opcentiemen kunnen heffen, en gelet op de kritiek van de Raad van State, is het systeem van de dotatie afgevoerd.³⁶⁰

³⁵² Art. 162, eerste en tweede lid Gw.; Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 147.

³⁵³ Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 147.

³⁵⁴ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 7-8.

³⁵⁵ Art. 31 Decr.VI. 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering, *supra* vn. 242.

³⁵⁶ Art. 31, § 3 Decr.VI. 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering, *supra* vn. 242.

³⁵⁷ Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 173.

³⁵⁸ Adv.Rvs nr. 59.589/3 van 12 juli 2016, *supra* vn. 248, 173.

³⁵⁹ Art. 30 - 32 Decr.VI. 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering, *supra* vn. 242.

³⁶⁰ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 28.

5. WAALSE PROVINCIES

A. Gewestelijke autonomie

Uit het voorgaande is gebleken dat de gewesten met ingang van 1 januari 2002 algemeen bevoegd zijn voor de organieke wetgeving van de provincies (*supra* p. 4). Zoals het Vlaamse Gewest heeft ook het Waalse Gewest hiervan gebruik gemaakt om de organisatie, het bestuur en de financiën van de provincies te regelen. Zo is op 12 februari 2004 le décret organisant les provinces wallonnes, of het decreet tot organisatie van de Waalse provincies, tot stand gekomen.³⁶¹

Enkele maanden later heeft er een codificatie omtrent de wetgeving over de plaatselijke besturen plaatsgevonden. Zo bestaat sinds 22 april 2004 le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation of het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie.³⁶² De bepalingen van het decreet van 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies zijn vrijwel allemaal opgenomen in boek II van het tweede deel van dit Wetboek.³⁶³

B. Provinciaal belang

De Waalse provincies hebben net zoals de Vlaamse provincies een dubbele functie.³⁶⁴ Enerzijds zijn ze bevoegd om het provinciaal belang te regelen. Anderzijds beschikken ze over een aantal medebewindstaken waardoor ze deelnemen aan het beleid van een hogere overheid.³⁶⁵

Met betrekking tot het provinciaal belang stelt artikel L2212-32 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie uitdrukkelijk dat de provincieraad alles regelt wat van provinciaal belang is, tenzij de Grondwet, een wet of een decreet een aangelegenheid uitdrukkelijk heeft uitgesloten.³⁶⁶ ³⁶⁷ Wat het provinciaal belang *in*

³⁶¹ Decr.W. 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *MB* 30 mars 2004, 17.774 (hierna: Decr.W. organisant les provinces wallonnes). Nederlandse vertaling: Decr.W. 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies, *BS* 30 maart 2004, 17.813 (hierna: Decr.W. tot organisatie van de Waalse provincies).

³⁶² Code 22 avril 2004 de la démocratie locale et de la décentralisation, *MB* 12 août 2004, 59.699, *err. MB* 22 mars 2005, 12.266 (hierna: Code de la démocratie locale et de la décentralisation). Nederlandse vertaling: Wetboek 22 april 2004 van de plaatselijke democratie en decentralisatie, *BS* 12 augustus 2004, 60.029, *err. BS* 22 maart 2005, 12.597.

³⁶³ Decr.W. 27 mai 2004 confirmant l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 codifiant la législation relative aux pouvoirs locaux, sous l'intitulé "Code de la démocratie locale et de la décentralisation", *MB* 12 août 2004, 59.699, *err. MB* 22 maart 2005, 12.262. Nederlandse vertaling: Decr.W. 27 mei 2004 houdende bekrachtiging van het besluit van de Waalse Regering van 22 april 2004 waarbij de regering gemachtigd wordt om de wetgeving over de plaatselijke besturen te codificeren, *BS* 12 augustus 2004, 60.523 *err. BS* 22 maart 2005.

³⁶⁴ M. COLLINGE, "La province", *C.H.CRISP* 2006, 61 (hierna: M. COLLINGE, "La province"); F. DOMS, "La réforme des provinces en Wallonie", *C.H.CRISP* 2002, 44.

³⁶⁵ M. COLLINGE, "La province", *supra* vn. 364, 45.

³⁶⁶ Art. L2212-32, § 1 Decr.W. organisant les provinces wallonnes, *supra* vn. 361.

concreto inhoudt, verduidelijkt het Wetboek niet. Het komt bijgevolg aan de provincieraad toe om het begrip in te vullen.³⁶⁸ Hoewel dit democratisch verkozen orgaan hierbij een zekere vrijheid heeft, moet ze toch een aantal grenzen respecteren. Zo valt een aangelegenheid niet onder het provinciaal belang wanneer ze tot de bevoegdheid van de gemeenten behoort of wanneer de hogere overheid de aangelegenheid reeds naar zich toe heeft getrokken.³⁶⁹ Dezelfde grenzen gelden voor de Vlaamse provincies (*supra* p. 8).

De Waalse provincies kunnen optreden in verschillende aangelegenheden. Zo beschikken ze over bepaalde bevoegdheden in beleidsvelden zoals landbouw, economie, cultuur, jeugd, sport en welzijn. In tegenstelling tot de Vlaamse provincies, zal bij de Waalse provincies vanaf 1 januari 2018 geen onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds culturele en persoonsgebonden aangelegenheden en anderzijds grondgebonden aangelegenheden. Dit neemt niet weg dat ook de provincies in Wallonië evolueren. Dit zal worden verduidelijkt aan de hand van de onderstaande tekst.

C. Regeerperiode 2009-2014

A. Regionale beleidsverklaring

Een maand na de regionale verkiezingen van 7 juni 2009 is de regionale beleidsverklaring van de Waalse Regering tot stand gekomen. De officiële benaming luidt als volgt: "La Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014: Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire".³⁷⁰ In het streven naar een vereenvoudigd bestuurlijk landschap schuift deze beleidsverklaring een hervorming van de provincies naar voren. De hervorming splitst zich op in twee fasen.³⁷¹

In een eerste fase is het de bedoeling om de provinciale bevoegdheden te herschikken. De beginselen van subsidiariteit, samenhang en doeltreffendheid vormen hierbij de leidraad.³⁷² De Waalse Regering is van mening dat de provincies zich moeten focussen op domeinen waar een optreden op bovenlokaal niveau een toegevoegde waarde

³⁶⁷ Meer specifiek betreft het Titel XIV van het decreet tot organisatie van de Waalse provincies, artikel 2 van het decreet van 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies in de aangelegenheden geregeld krachtens artikel 138 van de Grondwet en andere bijzondere wettelijke of decretale bepalingen.

³⁶⁸ C. BEHRENDT, *Etude sur les activités des provinces wallonnes*, Namen, Association des Provinces Wallonnes, 2012, 35 (hierna: C. BEHRENDT, *Etude sur les activités des provinces wallonnes*).

³⁶⁹ P. DE BRUYCKER, "L'avenir des provinces dans la Belgique fédérale" in P. DE BRUYCKER (éd.), *L'avenir des communes et des provinces dans la Belgique fédérale*, Brussel, Bruylant, 1997, 224; M. COLLINGE, "La province", *supra* vn. 364, 61.

³⁷⁰ GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*, 1 juli 2009, www.gouvernement.wallonie.be/sites/default/files/nodes/publication/901-projetdedeclarationdepolitiqueregionalewallonne.pdf (hierna: GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014*).

³⁷¹ GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014*, *supra* vn. 370.

³⁷² GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014*, *supra* vn. 370.

betekent. *In concreto* houdt dit in dat provinciale bevoegdheden naar een ander bestuursniveau (gemeenschap, gewest of gemeenten) moeten worden overgedragen wanneer dat ander bestuursniveau hieromtrent doeltreffender kan optreden. De Beleidsverklaring somt een aantal voorbeelden op, zoals huisvesting, energie en het beheer van wegen.³⁷³ In het kader van diezelfde eerste fase zal er bovendien worden gesnoeid in het aantal leden van de provincieraad en het provinciecollege.³⁷⁴ Voorts wordt er bijzondere aandacht besteed aan goed bestuur op het provinciaal niveau.³⁷⁵

In een tweede fase heeft de Waalse Regering de ambitie om de provincies af te schaffen en te vervangen door *des communautés de territoires*.³⁷⁶ De taakstelling van dit nieuwe politieke orgaan zou zich vooral richten op het bovenlokaal belang en de ondersteuning aan de gemeenten.³⁷⁷ Deze hervorming impliceert een Grondwetsherziening, die in het kader van de zesde staatshervorming is gerealiseerd.³⁷⁸ Krachtens deze herziening kunnen de gewesten zoals reeds vermeld de provincies afschaffen en desgevallend vervangen door bovengemeentelijke besturen of *des collectivités supracommunales*.³⁷⁹

Ondanks de effectieve Grondwetsherziening op het einde van de legislatuur, is de tweede fase niet uitgevoerd.³⁸⁰ Het is evenwel opvallend dat de Waalse Regering reeds voor de zesde staatshervorming in haar beleidsverklaring de ambitie had om in een tweede fase de provincies af te schaffen en te vervangen door een nieuw orgaan. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het over twee verschillende organen gaat. Zo wordt in de beleidsverklaring van *des communautés de territoires* gesproken, terwijl met de zesde staatshervorming de vervanging van de provincies door *des collectivités supracommunales* mogelijk is gemaakt.³⁸¹

In tegenstelling tot de tweede fase, is de eerste fase wel vertaald in verschillende decreten. Daarop zal hieronder dieper worden ingegaan.

B. Overheveling van bevoegdheden

Ter uitvoering van de eerste fase van de hervorming van de provinciale instellingen zijn er een aantal bevoegdheden overgeheveld van de Waalse provincies naar het Waalse

³⁷³ GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014*, supra vn. 370.

³⁷⁴ GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014*, supra vn. 370.

³⁷⁵ GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014*, supra vn. 370.

³⁷⁶ GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014*, supra vn. 370.

³⁷⁷ GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014*, supra vn. 370.

³⁷⁸ Herzieningen van 6 januari 2014 van de artikelen 5, tweede lid, 11bis, 41, 162 en 170, § 3 Gw., BS 31 januari 2014; Evenals de wijziging van artikel 6, § 1 en § 3, VIII BWHI: Art. 20, 21 en 27, 1^o Bijzondere Wet 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming, BS 31 januari 2014, 8.641.

³⁷⁹ Art. 6, § 1, VIII BWHI.

³⁸⁰ G. COSANNI, *Etat de la question: la 6eme reforme de l'etat et les institutions provinciales. Revolution ou simple statu quo?*, Brussel, Institut Emile Vandervelde, 2014, 6 (hierna: G. COSANNI, *Etat de la question*).

³⁸¹ G. COSANNI, *Etat de la question*, supra vn. 380, 20.

Gewest. Hieronder zal aandacht worden besteed aan de bevoegdheidsoverdracht van enerzijds het beheer van de provinciewegen en anderzijds het beleid omtrent huisvesting en energie.

I. Provinciewegen

Het décret organisant les provinces wallonnes van 12 februari 2004 voorzag reeds in een overdracht van de bevoegdheden omtrent de provinciewegen aan het Waalse Gewest. Zo bepaalde artikel 129 van het betreffende decreet dat "de provinciewegen naar het gewestelijk openbaar wegendomein worden overgedragen. De provincieraden en -colleges mogen krachtens het provinciaal belang niet beraadslagen en besluiten over de inrichting, het onderhoud en het beheer van de openbare wegen".³⁸² Door de afwezigheid van een uitvoeringsbesluit is de bewuste bepaling echter nooit in werking getreden.³⁸³

Vervolgens heeft het décret du 10 octobre 2013 portant modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes³⁸⁴ de bovenstaande bepaling van de wet van 12 februari 2004 opgeheven.³⁸⁵ Maar het wijzigingsdecreet heeft op haar beurt een bepaling met identiek dezelfde inhoud in het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie ingevoegd. Artikel L2222-1, § 2 van het Wetboek bepaalt voortaan dan ook dat de provinciewegen naar het gewestelijk openbaar wegendomein worden overgedragen.³⁸⁶ Het vervolg van de bepaling stelt dat de inrichting, het onderhoud en het beheer van de openbare wegen niet tot het provinciaal belang behoren.³⁸⁷

Ter concretisering van dit wijzigingsdecreet zijn twee uitvoeringsbesluiten genomen. Het betreft enerzijds l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2014 déterminant les modalités de transfert de membres du personnel provincial affectés à la gestion des voiries³⁸⁸ en anderzijds l'arrêté ministériel du 5 décembre 2014 portant incorporation dans la voirie de la Région wallonne des tronçons de voiries provinciales des provinces du

³⁸² Art. 129 Décr.W. organisant les provinces wallonnes, *supra* vn. 361.

³⁸³ G. COSANNI, *Etat de la question*, *supra* vn. 380, 5.

³⁸⁴ Décr.W. 10 octobre 2013 portant modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *MB* 28 octobre 2013, 82.516 (hierna: Décret 10 octobre 2013). Nederlandse vertaling: Décr.W. 10 oktober 2013 tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie en van het decreet van 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies, *BS* 28 oktober 2013, 82.518.

³⁸⁵ Art. 2 Décr.W. 10 octobre 2013, *supra* vn. 384.

³⁸⁶ Art. L2222-1, § 2 Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *supra* vn. 362.

³⁸⁷ Art. L2222-1, § 2 Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *supra* vn. 362.

³⁸⁸ Arrêté du Gouvernement wallon 27 février 2014 déterminant les modalités de transfert de membres du personnel provincial affectés à la gestion des voiries, *MB* 20 mars 2014, 22.633.

Brabant wallon, du Hainaut, de Liège, du Luxembourg et de Namur.³⁸⁹ Als gevolg hiervan is de betreffende bepaling op 1 januari 2015 in werking getreden.³⁹⁰

II. Huisvesting en energie

Ook het beleid inzake huisvesting en energie is overgeheveld van de Waalse provincies naar het Waalse Gewest. De Waalse decreetgever meent immers dat de uitvoering van het provinciaal beleid *in casu* voornamelijk een aanvulling is van het door het Gewest voorgestelde beleid.³⁹¹ Hierbij valt te denken aan de financiële steun aan het oprichten of renoveren van sociale woningen en de maatregelen omtrent energie- en huisvestingspremies.³⁹² In dergelijke gevallen zijn er verschillende gesprekspartners. Dit komt enerzijds de toegang tot de voordelen van het overheidsoptreden niet ten goede.³⁹³ Anderzijds is het financieel niet efficiënt.³⁹⁴ Met het oog op meer samenhang, transparantie en schaalvoordelen meent de Waalse regelgever dat deze bevoegdheden moeten worden overgeheveld naar het meeste geschikte bestuursniveau, *in casu* het Waalse Gewest.³⁹⁵

Le Décret du 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes (het decreet van 20 februari 2014 houdende wijziging van het decreet van 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies) voegt twee nieuwe artikelen toe aan het decreet van 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies.³⁹⁶ Het betreft meer specifiek artikel 128/1 en artikel 128/2.³⁹⁷ Deze artikelen sluiten het energiebeleid en de huisvesting met ingang van 1 januari 2015 uitdrukkelijk uit van het provinciaal belang.³⁹⁸ Hierdoor kunnen de provincies in het kader van het provinciaal belang niet meer optreden in deze materies.

Dit neemt niet weg dat een wettelijke, decretale of reglementaire bepaling de provincies toch nog bevoegdheden in deze twee materies kan toekennen.³⁹⁹ Dergelijke bepalingen

³⁸⁹ MB 5 décembre 2014 portant incorporation dans la voirie de la Région wallonne des tronçons de voiries provinciales des provinces du Brabant wallon, du Hainaut, de Liège, du Luxembourg et de Namur, *MB* 22 december 2014, 78.948

³⁹⁰ Art. 5 Decr.W. 10 octobre 2013 portant modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *BS* 28 oktober 2013, 82.516

³⁹¹ MvT Decr.W. 20 februari 2014 houdende wijziging van het decreet van 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies, *Parl.St.* W.Parl. 2013-2014, nr. 944/2, 3 (hierna: MvT Decr.W. 20 februari 2014)

³⁹² MvT Decr.W. 20 februari 2014, *supra* vn. 391, 3.

³⁹³ MvT Decr.W. 20 februari 2014, *supra* vn. 391, 3.

³⁹⁴ MvT Decr.W. 20 februari 2014, *supra* vn. 391, 3.

³⁹⁵ MvT Decr.W. 20 februari 2014, *supra* vn. 391, 3.

³⁹⁶ Decr.W. 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *MB* 19 mars 2014, 22.462 (hierna: Décr.W. 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004). Nederlandse vertaling: Decr.W. 20 februari 2014 houdende wijziging van het decreet van 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies, *BS* 19 maart 2014, 22.464.

³⁹⁷ Art. 1 en 2 Decr.W. 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004, *supra* vn. 396.

³⁹⁸ Art. 1 en 2 Decr.W. 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004, *supra* vn. 396.

³⁹⁹ Art. 1 en 2 Decr.W. 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004, *supra* vn. 396.

zijn onder meer te vinden in het Waalse Wetboek van de Huisvesting en het Duurzaam Wonen⁴⁰⁰, het decreet van 19 december 2002 betreffende de organisatie van de gewestelijke gasmarkt⁴⁰¹ en het decreet van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt.⁴⁰² Bovendien heeft de bevoegdheidsoverdracht geen invloed op het bezit van aandelen door de provincies in de elektriciteits- en gasdistributienetbeheerder. Het wijzigingsdecreet van 20 februari 2014 bepaalt hieromtrent dat "de provincies bevoegd blijven voor tegemoetkomingen in de elektriciteits- en gasdistributienetbeheerder".⁴⁰³

Het betreffende wijzigingsdecreet werd aangevochten bij het Grondwettelijk Hof. Meer specifiek hebben de provincie Waals-Brabant en de provincie Namen een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen artikel 1 van het bewuste wijzigingsdecreet.⁴⁰⁴ Dit artikel stelt dat het beleid omtrent huisvesting niet meer onder het provinciaal belang valt. De verzoekende partijen hebben onder meer aangevoerd dat de bepaling in strijd is met het beginsel van de lokale autonomie.⁴⁰⁵ Dit beginsel vloeit voort uit de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2° van de Grondwet en uit artikel 6, § 1, VIII BWHI (*infra* p. 55).⁴⁰⁶

Het Grondwettelijk Hof heeft met haar arrest op 2 juli 2015 de vordering evenwel afgewezen. Het Hof meent immers dat de inbreuk op de bevoegdheid van de provincies niet kennelijk onredelijk is.⁴⁰⁷ Een van de argumenten is dat de aangelegenheid van de huisvesting nooit de essentie van de provinciale bevoegdheden heeft gevormd.⁴⁰⁸ Bovendien verantwoordt de decreetgever redelijkerwijs dat het beleid omtrent huisvesting doeltreffender kan worden geregeld op een hoger bestuursniveau.⁴⁰⁹

C. Leden van de provincieraad en het provinciecollege

Naast een bevoegdheidsoverdracht heeft de Waalse Regering ook ingegrepen in het aantal provincieraadsleden en het aantal leden van het provinciecollege. Dit is *in concreto* gerealiseerd met le décret spécial du 13 octobre 2011 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de composition des collèges et conseils provinciaux⁴¹⁰ (het bijzonder decreet van 13 oktober 2011 houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de

⁴⁰⁰ Code wallon 29 octobre 1998 du logement et de l'habitat durable, *MB* 4 décembre 1998, 38.965

⁴⁰¹ Decr.W. 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, *MB* 11 février 2003, 6.905.

⁴⁰² Decr.W. 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, *MB* 1 mai 2001, 14.118.

⁴⁰³ Art. 2 Décr.W. 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004, *supra* vn. 396.

⁴⁰⁴ GwH 2 juli 2015, nr. 100/2015.

⁴⁰⁵ GwH 2 juli 2015, nr. 100/2015, overw. B.3.4.

⁴⁰⁶ Art. 41 en 162, tweede lid, 2° Gw.; art. 6, § 1, VIII BWHI.

⁴⁰⁷ GwH 2 juli 2015, nr. 100/2015, overw. B.5.3.

⁴⁰⁸ GwH 2 juli 2015, nr. 100/2015, overw. B.5.1.

⁴⁰⁹ GwH 2 juli 2015, nr. 100/2015, overw. B.5.2.

⁴¹⁰ Decr.W. spécial 13 octobre 2011 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de composition des collèges et conseils provinciaux, *MB* 26 octobre 2011, 64.826.

decentralisatie inzake de samenstelling van de provinciecolleges en raden).⁴¹¹ Dit decreet is in werking getreden bij de eerstvolgende nieuwe samenstelling van de twee provinciale organen, met name bij de verkiezingen van 14 oktober 2012.

Als gevolg van het bijzonder decreet is het aantal provincieraadsleden met een derde verminderd.⁴¹² Zo telt een provincie van 250.000 tot minder dan 500.000 inwoners 37 in plaats van 56 provincieraadsleden.⁴¹³ Het gaat *de facto* om de provincies Namen, Luxemburg en Waals-Brabant.⁴¹⁴ Een provincie van 1 miljoen inwoners en meer telt 56 in plaats van 84 provincieraadsleden.⁴¹⁵ Dit heeft *de facto* dan weer betrekking op de provincies Luik en Henegouwen.⁴¹⁶

Hiernaast is ook het aantal leden van het provinciecollege verminderd. Bij de provincies met minder dan 750.000 inwoners daalt het aantal leden van zes naar vier.⁴¹⁷ De provincies Namen, Luxemburg en Waals-Brabant kennen dus vier gedeputeerden.⁴¹⁸ Bij de provincies met meer dan 750.000 inwoners, hetgeen Luik en Henegouwen zijn, daalt het aantal leden van zes naar vijf.⁴¹⁹ Dit betekent dat het maximum aantal leden van het provinciecollege is gedaald van 30 naar 22 leden.

D. Bestuur op provinciaal niveau

Ten slotte is ook het deel van de regionale beleidsverklaring omtrent het bestuur op provinciaal niveau verder uitgewerkt. Dit is verwezenlijkt met le décret du 16 mai 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de gouvernance provinciale⁴²⁰ (het decreet van 16 mei 2013 houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie wat betreft het goed bestuur op provinciaal niveau.)⁴²¹ Hierbij zijn

⁴¹¹ Bijz. Decr.W. 13 oktober 2011 houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie inzake de samenstelling van de provinciecolleges en raden, *BS* 26 oktober 2011, 64.835.

⁴¹² De provincieraad bestaat overeenkomstig artikel L2212-5, eerste lid van bewuste Wetboek uit:

- 31 leden in de provincies van minder dan 250 000 inwoners;
- 37 leden in de provincies van 250 000 tot minder dan 500 000 inwoners;
- 43 leden in de provincies van 500 000 tot minder dan 750 000 inwoners;
- 50 leden in de provincies van 750 000 tot minder dan 1 000 000 inwoners;
- 56 leden in de provincies van 1 000 000 inwoners en meer.

⁴¹³ Artikel L2212-5, eerste lid, Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *supra* vn. 361.

⁴¹⁴ C. BEHRENDT, *Etude sur les activités des provinces wallonnes*, *supra* vn. 368, 20.

⁴¹⁵ Art. L2212-5, eerste lid, Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *supra* vn. 362.

⁴¹⁶ C. BEHRENDT, *Etude sur les activités des provinces wallonnes*, *supra* vn. 368, 20.

⁴¹⁷ Art. L2212-40, eerste lid, Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *supra* vn. 362.

⁴¹⁸ C. BEHRENDT, *Etude sur les activités des provinces wallonnes*, *supra* vn. 368, 20.

⁴¹⁹ Art. L2212-40, eerste lid, Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *supra* vn. 361.

⁴²⁰ Decr.W. 16 mai 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de gouvernance provinciale, *MB* 17 juillet 2013, 45.014 (hierna: Décret 16 mai 2013).

⁴²¹ Decr.W. 16 mei 2013 decreet houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie wat betreft het goed bestuur op provinciaal niveau, *BS* 17 juli 2013, 45.018.

bepalingen opgenomen over onder meer de bezoldigingen⁴²², de commissies die de provincieraad kan oprichten⁴²³ en het toezicht op alle mededelingen van de voorzitter van de provincieraad, het provinciecollege of een lid ervan.⁴²⁴

D. Regeerperiode 2014-2019

Naar aanleiding van de verkiezingen in juli 2014 heeft de Waalse Regering de regionale beleidsverklaring voor de regeerperiode 2014-2019 aangenomen. Deze verklaring luidt als volgt: "Déclaration de politique régionale wallonne 2014-2019: Oser, innover, rassembler".⁴²⁵ Ook in deze beleidsverklaring wordt aandacht besteed aan de provinciale instellingen. Het uitgangspunt is de optimalisatie van de rol van de provincies.⁴²⁶

De Waalse Regering heeft enerzijds de intentie om de rol van de provincies te versterken in de ondersteuning aan gemeenten (*soutien aux communes*).⁴²⁷ Meer specifiek wil de Regering de samenwerking met de gemeenten sterker maken door ze een samenwerkingsakkoord te laten sluiten. Door de ondersteuning van de provincies zouden de gemeenten beter moeten kunnen beantwoorden aan de behoeften van de inwoners. Anderzijds is het de bedoeling om in te zetten op de provincies als coördinator en operator in de bovenlokale sfeer (*supracommunalité*).

Verder heeft de Waalse Regering zich opnieuw voorgenomen om na te gaan welke bevoegdheden beter van of naar de provincies worden overgeheveld. Zoals in vorige beleidsverklaring, staan ook hier de beginselen van subsidiariteit, samenhang en doeltreffendheid centraal.⁴²⁸

Ondanks de vooropgestelde ambities, zijn er momenteel geen concrete wetgevende initiatieven omtrent de rol en de bevoegdheden van de Waalse provincies.⁴²⁹

⁴²² Art. 1 Décret 16 mai 2013, *supra* vn. 420.

⁴²³ Art. 3 Décret 16 mai 2013, *supra* vn. 420.

⁴²⁴ Art. 7-8 Décret 16 mai 2013, *supra* vn. 420.

⁴²⁵ GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2014-2019; Oser, Innover, Rassembler*, 23 juillet 2009, www.wallonie.be/sites/wallonie/files/publications/dpr_2014-2019.pdf (hierna: GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2014-2019*).

⁴²⁶ GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2014-2019*, *supra* vn. 425.

⁴²⁷ GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2014-2019*, *supra* vn. 425.

⁴²⁸ GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2014-2019*, *supra* vn. 425.

⁴²⁹ A. BEKAVAC (directrice van Association des Provinces Wallonnes), persoonlijke communicatie, 9 maart 2017.

5. PROVINCIALE AUTONOMIE

1. EUROPEES HANDVEST INZAKE LOKALE AUTONOMIE

Om het begrip lokale autonomie te omschrijven, moet eerst en vooral worden verwezen naar het Europees Handvest inzake lokale autonomie.⁴³⁰ Dit juridisch instrument, dat reeds op 15 oktober 1985 door de Raad van Europa is opgesteld en geen rechtstreekse werking heeft, is met ingang van 1 december 2004 van toepassing in België.⁴³¹ Het Handvest omschrijft en beschermt de principes van de lokale autonomie teneinde het gebrek aan gemeenschappelijke normen hieromtrent te compenseren.⁴³² Zo is de lokale autonomie "het recht en het vermogen van lokale autoriteiten om, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren".⁴³³ Met lokale autoriteiten worden uitsluitend de provincies en de gemeenten bedoeld, en dus niet de OCMW's en andere publiekrechtelijke instellingen op provinciaal en gemeentelijk vlak.⁴³⁴

Voorts bepaalt het Handvest de reikwijdte van de lokale autonomie. Overeenkomstig artikel 4, eerste lid van het Handvest worden de fundamentele bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de provincies en de gemeenten in de Grondwet of in de wet bepaald.⁴³⁵ De lokale autoriteiten zijn, binnen de grenzen van de wet, volledig vrij om hun bevoegdheden uit te oefenen met betrekking tot elke aangelegenheid die hetzij niet aan hun bevoegdheid is onttrokken hetzij aan een ander bestuursniveau is toegewezen.⁴³⁶

De federale Staat, de gewesten en de gemeenschappen hebben een aantal reserves geformuleerd waardoor ze door bepaalde bepalingen van het Handvest niet zijn gebonden. Hierbij valt in het geval van België bijvoorbeeld te denken aan artikel 8, tweede lid van het Handvest.⁴³⁷ Dit betreft het administratief toezicht op de activiteiten van de lokale autoriteiten.⁴³⁸ In tegenstelling tot het Handvest zal niet alleen de

⁴³⁰ Europees Handv. inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985, *BS* 23 september 2004, 68.968; S. KEUNEN, "Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk voor de democratische legitimiteit van lokale besturen", *TBP* 2016, 257 (hierna: S. KEUNEN, "Lokale autonomie").

⁴³¹ B. BONBLED, "Vingt années d'existence de la Charte européenne de l'autonomie locale: bilan et perspectives en droit belge", *Rev. dr. Commun.* 2006, 2-17; S. AERTS, "Lokale autonomie en de rechtspositieregeling van het Vlaamse gemeentepersoneel. Beknopte schets en signalering van enkele knelpunten", *TBP* 2015, 230.

⁴³² S. KEUNEN, "Lokale autonomie", *supra* vn. 430, 257.

⁴³³ Art. 3 wet 24 juni 2000 houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, *BS* 23 september 2004, 3.747 (hierna: wet houdende instemming met het Europees Handvest).

⁴³⁴ S. KEUNEN, "Lokale autonomie", *supra* vn. 430, 257.

⁴³⁵ Art. 4, eerste lid wet houdende instemming met het Europees Handvest, *supra* vn. 433.

⁴³⁶ Art. 4, tweede lid wet houdende instemming met het Europees Handvest, *supra* vn. 433.

⁴³⁷ S. KEUNEN, "Lokale autonomie", *supra* vn. 430, 259.

⁴³⁸ Art. 8, tweede lid wet houdende instemming met het Europees Handvest, *supra* vn. 433.

wettelijkheid worden getoetst, maar zal er overeenkomstig de Grondwet ook een toetsing aan het algemeen belang plaatsvinden.⁴³⁹

2. AANVULLEND PROTOCOL BIJ HET EUROPEES HANDVEST

Het Handvest heeft op 16 november 2009 een vervolg gekregen door het aanvullend protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten.⁴⁴⁰ Dit protocol is door middel van een instemmingsdecreet op 1 juni 2012 in Vlaanderen in werking getreden.⁴⁴¹

Het aanvullend protocol creëert een principiële recht om te participeren in de aangelegenheden van de lokale autoriteiten.⁴⁴² De participatieve democratie moet door de gewesten worden gewaarborgd, die daarbij bevoegd zijn om participatieregelingen in het leven te roepen die de lokale besturen bijgevolg moeten naleven.⁴⁴³ Omdat het Gemeente- en het Provinciedecreet hier in ruime mate aan voldoen (volksraadpleging, inspraak, voorstellen van burgers,...), heeft dit protocol op het Vlaams niveau een beperkte praktische betekenis.⁴⁴⁴

3. PROVINCIALE AUTONOMIE

De provinciale autonomie houdt verband met het provinciaal belang. Het provinciaal belang beperkt zich, even ter herinnering, tot de grondgebonden aangelegenheden. Het omvat drie categorieën van taken, met name de bovenlokale taakbehoefte, de ondersteunende taken en de gebiedsgerichte samenwerking.⁴⁴⁵

De provincies beschikken over provinciale autonomie voor het regelen van taken van provinciaal belang.⁴⁴⁶ Het fundament van de autonomie ligt vervat in de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2° van de Grondwet.⁴⁴⁷ Zo stelt artikel 41 van de Grondwet dat de uitsluitend provinciale belangen door de provincieraden worden geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgelegd.⁴⁴⁸ Artikel 162 van de Grondwet werkt de beginselen waarvan sprake is in artikel 41 van de Grondwet verder uit, en bepaalt in het

⁴³⁹ J. DUJARDIN, "Wetgeving", *TVW* 2004, 295.

⁴⁴⁰ Aanv. Prot. bij het Europees Handv. Inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten van de Raad van Europa van 16 november 2009, *CEFS* nr. 207.

⁴⁴¹ Decr.VI. 15 juli 2011 houdende instemming met het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009, *BS* 31 augustus 2011, 55.68.

⁴⁴² E. LANCKSWERT, "De gevolgen van het aanvullend protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten", *T.Gem.* 2012, 180-182 (hierna: E. LANCKSWERT, "De gevolgen van het aanvullend protocol").

⁴⁴³ E. LANCKSWERT, "De gevolgen van het aanvullend protocol", *supra* vn. 442, 180-182.

⁴⁴⁴ Titel VI Gemeentedecreet; Titel VI Provinciedecreet.

⁴⁴⁵ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 617.

⁴⁴⁶ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 670.

⁴⁴⁷ S. KEUNEN, "Lokale autonomie", *supra* vn. 430, 250.

⁴⁴⁸ Art. 41 Gw.; S. KEUNEN, "Lokale autonomie", *supra* vn. 430, 250.

tweede lid, 2^o dat de provincieraden alles regelen wat van provinciaal belang is.⁴⁴⁹ Hier bestaan wel een aantal beperkingen op. Zo kunnen de provincies niet optreden met betrekking tot aangelegenheden waarvoor de gemeenten bevoegd zijn of die de hogere overheid reeds naar zich toe heeft getrokken.⁴⁵⁰ Bovendien moet er rekening worden gehouden met het administratief toezicht van de hogere overheid omtrent de naleving van de wet en het algemeen belang.⁴⁵¹

4. VASTE RECHTSPRAAK VAN HET GRONDWETTELIJK HOF

In het kader van deze hervorming, waarbij alle culturele en persoonsgebonden bevoegdheden aan de provincies worden onttrokken, is het opportuun om de vraag te stellen of dit geen afbreuk doet aan het beginsel van de provinciale autonomie. Alvorens dit *in concreto* te beoordelen, zal eerst en vooral de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof worden geanalyseerd.

Eén van de arresten uit die vaste rechtspraak betreft de zaak waarbij de provincie Henegouwen een verzoekschrift tot vernietiging van de artikelen 31, § 1, 60 en 129 tot 133 van het decreet van het Waalse Gewest van 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies heeft ingediend.⁴⁵² Zo is de provincie Henegouwen van oordeel dat de decreetgever het optreden van de provincies verbiedt in een aantal aangelegenheden die tot het provinciaal belang behoren. Het gaat hierbij, overeenkomstig artikel 129 tot 133 van het bewuste decreet, over het beheer van openbare wegen, het beheer van onbevaarbare waterlopen en investeringshulp ten gunste bepaalde ondernemingen.⁴⁵³ De provincie Henegouwen heeft bijgevolg aangevoerd dat hierdoor het beginsel van de lokale autonomie geschonden is.

Het Arbitragehof (thans Grondwettelijk Hof) stelt ten eerste dat het beginsel van de lokale autonomie geen afbreuk doet aan de verplichting van de provincies om de hiërarchie der normen te respecteren.⁴⁵⁴ De federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten kunnen een materie regelen die onder hun bevoegdheid valt. Wanneer de provincies hun bevoegdheid in diezelfde materie uitoefenen, zullen ze die reglementering in acht moeten nemen. Op die manier wordt de provinciale autonomie beperkt. Wanneer het Waalse Gewest *in casu* een van de materies, bedoeld in de artikelen 129 tot 133 van

⁴⁴⁹ Art. 6, § 1, VIII, 1^o, derde lid BWHI.

⁴⁵⁰ A. MAST e.a., *Overzicht, supra* vn. 5, 616.

⁴⁵¹ A. MAST e.a., *Overzicht, supra* vn. 5, 672.

⁴⁵² Arbitragehof 25 mei 2005, nr. 95/2005.

⁴⁵³ Art. 129-133 Decr.W. 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies, *BS* 30 maart 2004, 17.813.

⁴⁵⁴ Arbitragehof 25 mei 2005, nr. 95/2005.

het decreet, zal regelen, zullen de provincies deze reglementering met andere woorden moeten eerbiedigen.⁴⁵⁵

Hiernaast stelt het Hof dat het beginsel van de lokale autonomie eveneens geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om het meest geschikte niveau te bepalen om een aangelegenheid te regelen.⁴⁵⁶ *In casu* heeft de decreetgever geoordeeld dat de bewuste aangelegenheden beter op een meer algemeen niveau worden geregeld, met name op het niveau van het Waalse Gewest. Zo zijn de provincies voor deze materies onbevoegd gemaakt door ze uitdrukkelijk van de inhoud van het provinciaal belang uit te sluiten.

Verder heeft het Hof geoordeeld wanneer een inbreuk op de provinciale bevoegdheden en bijgevolg op de provinciale autonomie in strijd is met de Grondwet. Zo stelt het Hof dat "een inbreuk op de bevoegdheid van de provincies en bijgevolg op het beginsel van de lokale autonomie die elk optreden, hetzij positief, hetzij negatief, van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten inhoudt in een aangelegenheid die tot hun bevoegdheid behoort, slechts strijdig is met de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2° van de Grondwet en artikel 6, § 1, VIII BWHI, die de bevoegdheid van de provincies waarborgen voor alles wat van provinciaal belang is, wanneer ze kennelijk onevenredig is".⁴⁵⁷ Van een kennelijke onevenredigheid is sprake wanneer het geheel of de essentie van de provinciale bevoegdheden wordt ontzegd. Dit is eveneens het geval wanneer de inbreuk niet kan worden verantwoord door het feit dat het aangewezen is om ze op een ander bestuursniveau uit te oefenen.⁴⁵⁸

In casu heeft het Hof geoordeeld dat het decreet niet tot gevolg heeft dat het geheel of de essentie van de provincies hun bevoegdheden wordt ontnomen. Bovendien maken de voorbereidende documenten duidelijk dat de decreetgever meent dat de bewuste aangelegenheden beter op een ander beleidsniveau worden geregeld, met name op het niveau van het Waalse Gewest. De inbreuk op de provinciale autonomie is met andere woorden niet ongrondwettig. Het middel om de bepalingen nietig te laten verklaren is bijgevolg ongegrond verklaard.⁴⁵⁹ Volledigheidshalve dient te worden vermeld dat de bestreden bepalingen nooit in werking zijn getreden (*supra* p. 50).

⁴⁵⁵ Arbitragehof 25 mei 2005, nr. 95/2005.

⁴⁵⁶ Arbitragehof 25 mei 2005, nr. 95/2005.

⁴⁵⁷ Arbitragehof 25 mei 2005, nr. 95/2005.

⁴⁵⁸ Arbitragehof 25 mei 2005, nr. 95/2005.

⁴⁵⁹ Arbitragehof 25 mei 2005, nr. 95/2005.

Bovenstaande redenering over de “kennelijke onevenredigheid” wordt in verschillende arresten van het Grondwettelijk Hof herhaald.⁴⁶⁰ Het is hierbij opvallend dat het Hof geen onderscheid maakt tussen het provinciaal en gemeentelijk belang. Zo oordeelt het Hof ook met betrekking tot gemeenten dat de beperking van de autonomie slechts ongrondwettig is wanneer ze kennelijk onevenredig is. Het Hof heeft in een arrest van 2011 bijvoorbeeld geoordeeld dat de toewijzing van een hervormingsbevoegdheid aan de Beroepscommissie voor tuchtzaken geen onevenredige gevolgen met zich meebrengt omdat het een gemeentelijke bevoegdheid blijft. Zo komt het bijvoorbeeld alleen aan de gemeente toe om een tuchtprocedure in te leiden of voort te zetten.⁴⁶¹

5. Concrete toets

Om te beoordelen of de overheveling van *alle* culturele en persoonsgebonden bevoegdheden naar hetzij de gemeenten en de steden hetzij de Vlaamse overheid juridisch aanvaardbaar is, is het interessant om het eerste advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving van 18 december 2015 over het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies te doorgronden.⁴⁶² Het advies maakt in de eerste plaats gewag van de bovenstaande vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

Het advies verwijst ook naar het decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (*supra* p. 14 e.v.). Ingevolge dit decreet zijn de culturele en persoonsgebonden bevoegdheden onttrokken aan het provinciaal belang, waardoor de Vlaamse provincies enkel nog in het kader van het medebewind, mits er een wettelijke of decretale grondslag is, bevoegd zijn voor culturele en persoonsgebonden aangelegenheden. Het advies van de afdeling Wetgeving over dit decreet stelt dat deze inperking van de provinciale autonomie toelaatbaar is.⁴⁶³

Hierna gaat het advies in op de huidige hervorming, waarbij *alle* bevoegdheden inzake de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden worden overgedragen naar een ander bestuursniveau. De Raad van State, afdeling Wetgeving meent dat de beperking op de provinciale autonomie niet kennelijk onevenredig is.⁴⁶⁴ Langs de ene kant leidt de bevoegdheidsbeperking noch tot de ontneming van het geheel van de bevoegdheden van de provincies, noch tot de ontneming van de essentie van de bevoegdheden, ook al gaat

⁴⁶⁰ GwH 15 januari 2009, nr. 7/2009; GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010; GwH 16 juni 2011, nr. 109/2011; GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015.

⁴⁶¹ GwH 16 juni 2011, nr. 109/2011.

⁴⁶² Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246.

⁴⁶³ Adv.RvS 50.557/3 van 29 november 2011 bij het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 november 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1493, 163.

⁴⁶⁴ Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 143-145.

het om belangrijke bevoegdheden.⁴⁶⁵ Langs de andere kant wordt de bevoegdheidsbeperking verantwoord door het feit dat ze beter op een ander beleidsniveau worden uitgeoefend.⁴⁶⁶ De memorie van toelichting stelt zo dat het wenselijk is om de grondgebonden bevoegdheden te laten uitoefenen door een bovenlokaal bestuur. Door vaak voorkomende belangentegenstellingen is er immers behoefte aan een belangenafweging op een bovenlokaal niveau.⁴⁶⁷ Voor de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden is het daarentegen raadzaam om de algemene regelgeving op het Vlaamse niveau te behandelen met het oog op een zekere uniformiteit. De gemeenten en de steden zijn dan het best geplaatst om de algemene regelgeving verder uit te werken, vermits zij het dichtst bij de burger staan.⁴⁶⁸ Er is volgens het advies dus geen sprake van een inbreuk op beginsel van de lokale autonomie.⁴⁶⁹

6. Provincievrije steden

In het voorontwerp van decreet was er een specifieke bepaling opgenomen voor gemeenten met meer dan 200.000 inwoners. *De facto* zou dit betekenen dat de stad Antwerpen en de stad Gent een bijzonder statuut zouden krijgen. Zo zouden “de provincies op het grondgebied van dergelijke gemeenten met betrekking tot de in artikel 2, § 2, eerste lid, 1^o en 3^o van het Provinciedecreet vermelde provinciale belangen alleen initiatieven kunnen nemen met de uitdrukkelijke toestemming van de betrokken gemeentebesturen”.⁴⁷⁰ Deze bepaling houdt in dat de provincies voor de uitoefening van de bovenlokale taakbehartiging en de gebiedsgerichte samenwerking in die gemeenten afhankelijk zijn van de toestemming van het betrokken gemeentebestuur. Dit is opmerkelijk aangezien deze twee categorieën van taken tot het provinciaal belang behoren.⁴⁷¹

Indien het betrokken gemeentebestuur de toestemming weigert, betekent dit bijgevolg dat de provincies in die gemeente enkel nog ondersteunende taken kunnen uitvoeren.⁴⁷² De gemeente zal voor de andere categorieën van taken van provinciaal belang, met name de bovenlokale taakbehartiging en gebiedsgerichte samenwerking, in de plaats van de provincies treden. Dit is volgens de Raad van State echter onverenigbaar met artikel

⁴⁶⁵ Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 143-145.

⁴⁶⁶ Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 143-145.

⁴⁶⁷ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 7.

⁴⁶⁸ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *supra* vn. 8, 7.

⁴⁶⁹ Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 143-145.

⁴⁷⁰ Art. 8, 1^o voorontwerp van decreet, *supra* vn. 298.

⁴⁷¹ Art. 2, § 2, eerste lid Provinciedecreet.

⁴⁷² Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 145-146.

41 en 162, tweede lid, 2^o van de Grondwet.⁴⁷³ Wanneer er een overheveling van bepaalde bevoegdheden zou plaatsvinden van de provincies naar de gemeenten, mogen deze bevoegdheden immers geen deel uitmaken van het provinciaal belang. De Raad van State acht het moeilijk om de kwalificatie van het provinciaal belang te laten afhangen van het aantal inwoners van een gemeente, zoals volgens deze regeling impliciet zou gebeuren. De kwalificatie van het provinciaal belang moet gebeuren aan de hand van een materiële bevoegdheid van de provincies. Zo niet, bestaat het risico dat het provinciaal belang in de provincies op een verschillende wijze wordt behandeld. Hierbij kan dan de vraag worden gesteld of dit verenigbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.⁴⁷⁴

Zelfs indien het betrokken gemeentebestuur de toestemming verleent, blijft de regeling in strijd met de provinciale autonomie. De vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof stelt dat het beginsel van de lokale autonomie betekent "dat de lokale overheden zich elke materie kunnen toe-eigenen waarvan ze menen dat het tot hun belang behoort en ze die aangelegenheid kunnen regelen zoals zij dat opportuun achten".⁴⁷⁵ Provinciale autonomie houdt dus in dat de provincies, onverminderd het administratief toezicht, naar eigen inzicht kunnen beslissen wanneer en op welke manier ze de provinciale belangen behandelen.⁴⁷⁶ Volgens de specifieke bepaling zou dit niet meer mogelijk zijn aangezien de provincies afhankelijk zijn van het betrokken gemeentebestuur. Zo kan het gemeentebestuur de toestemming intrekken. In dit geval staan de provincies onder de controle van de gemeente en kunnen ze niet meer naar eigen inzicht handelen.⁴⁷⁷

De Raad van State, afdeling Wetgeving heeft in haar advies dan ook gesteld dat deze beperking van de bevoegdheden van de provincies kennelijk onredelijk is.⁴⁷⁸ Zo wordt enerzijds de essentie van de bevoegdheden ontnomen. Anderzijds wordt de beperking niet op een afdoende wijze verantwoord door het feit dat deze bevoegdheden beter op een ander bestuursniveau worden uitgeoefend.⁴⁷⁹

De Raad van State stelt zich ook de vraag of de regeling in feite niet neer komt op een onttrekking van de bewuste gemeenten aan de indeling in provincies. Dit komt overeenkomstig artikel 5, tweede lid van de Grondwet enkel toe aan de federale bijzondere wetgever, en niet aan de decreetgever.⁴⁸⁰

⁴⁷³ Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 145-146.

⁴⁷⁴ Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 145-146.

⁴⁷⁵ GwH 15 januari 2009, nr. 7/2009; GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010; GwH 16 juni 2011, nr. 109/2011; GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015.

⁴⁷⁶ Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 145-146.

⁴⁷⁷ Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 145-146.

⁴⁷⁸ Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 145-146.

⁴⁷⁹ Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 145-146.

⁴⁸⁰ Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015, *supra* vn. 246, 145-146.

Ten gevolge van de bovenstaande opmerkingen komt de regeling uiteindelijk niet meer voor in het decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies.⁴⁸¹

⁴⁸¹ MvT bij ontwerp van decreet houdende vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering, *supra* vn. 8, 7.

6. VERWANTE PROVINCIALE HERVORMINGEN

1. TOELICHTING

De afslanking van de Vlaamse provincies gaat verder dan het decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering. Daarom worden hieronder een aantal bijkomende hervormingen besproken, die onlosmakelijk met de afslanking samenhangen.

2. PROVINCIERAADSVERKIEZINGEN

De juridische basis van de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2012 was voor de eerste keer het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, en met betrekking tot de verkiezingen met stemcomputers ook het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012.⁴⁸² Dit nieuw juridisch kader, evenals de praktische gevolgen ervan, zijn met het oog op de verkiezingen van 14 oktober 2018 geëvalueerd door het Agentschap voor Binnenlands Bestuur.⁴⁸³ Dit heeft geleid tot het "Evaluatierapport gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 14 oktober 2012".⁴⁸⁴ Dit rapport formuleert een aantal voorstellen om de volgende verkiezingen vlotter en efficiënter te laten verlopen. Het ligt, naast het Vlaams regeerakkoord 2014-2019, dan ook aan de basis van twee ontwerpen van decreet omtrent de provincieraadsverkiezingen.⁴⁸⁵

Het betreft enerzijds het ontwerp van decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna: het gewoon ontwerpdecreet).⁴⁸⁶ Anderzijds gaat het om het ontwerp van bijzonder decreet houdende wijziging van het provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 (hierna: het bijzonder ontwerpdecreet).⁴⁸⁷ Beide ontwerpen zijn door de Vlaamse Regering definitief

⁴⁸² Conceptnota betreffende de voorbereiding van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 731/1bis, 2 (hierna: Conceptnota betreffende voorbereiding van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen).

⁴⁸³ Conceptnota betreffende voorbereiding van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen, *supra* vn. 482, 2.

⁴⁸⁴ Conceptnota betreffende voorbereiding van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen, *supra* vn. 482, 2; MvT bij het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het provinciedecreet van 9 december 2005, het lokaal en provinciaal kiesdecreet van 8 juli 2011, het digitaal kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 166/3bis, 1 (hierna: MvT bij het voorontwerp van decreet).

⁴⁸⁵ Conceptnota betreffende voorbereiding van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen, *supra* vn. 482, 2.

⁴⁸⁶ Ontwerp van decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 166/2bis (hierna: ontwerp van gewoon decreet).

⁴⁸⁷ Ontwerp van bijzonder decreet houdende wijziging van artikel 5 van het provinciedecreet van 9 december 2005 en van het lokaal en provinciaal kiesdecreet van 8 juli 2011, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 1222/2bis (hierna: ontwerp van bijzonder decreet).

goedgekeurd op respectievelijk 17 maart 2017 en 25 november 2016.⁴⁸⁸ Ze zullen vervolgens in het Vlaams Parlement worden behandeld. Op dit moment is het dan ook nog niet zeker of de teksten uiteindelijk in werking zullen treden.

A. Het gewoon ontwerpdecreet

A. Gedeputeerden

De meest in het oog springende hervorming van het gewoon ontwerpdecreet is de vermindering van het aantal gedeputeerden tot vier per provincie.⁴⁸⁹ Dit hangt samen met de halvering van het aantal provincieraadsleden, hetgeen wordt geregeld in het bijzonder ontwerpdecreet (*infra* p. 66).⁴⁹⁰

B. Provinciedistricten

Het gewoon ontwerpdecreet hertekent hiernaast de provinciedistricten.⁴⁹¹ Dit betekent *de facto* de herinvoering van de gerechtelijke arrondissementen. Om dit te kaderen moet eerst en vooral worden verwezen naar het arrest van het Grondwettelijk Hof, nr. 149/2007 van 5 december van 2007.⁴⁹² Het rechtscollège stelt in dit arrest dat de indeling van de provinciedistricten, zoals op dat ogenblik overeenkomstig artikel 6, § 1 van het Provinciedecreet is bepaald, problematisch is. Zo zijn er op dat ogenblik twee districten met drie te verkiezen provincieraadsleden en één district met twee te verkiezen leden.⁴⁹³ Dit is in strijd met het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging aangezien het Grondwettelijk Hof oordeelt dat het principe geschonden is wanneer er in een provinciedistrict slechts twee of drie te verkiezen mandaten zijn.⁴⁹⁴ De natuurlijke kiesdrempel is in dat geval onredelijk hoog omdat de leden van de kleinere partijen een zeer kleine kans hebben om een zetel te bemachtigen. Bijgevolg is er *de facto* geen evenredige vertegenwoordiging. Per kiesdistrict moeten er volgens het Grondwettelijk Hof dan ook minstens vier, en bij voorkeur vijf, te verkiezen provincieraadsleden zijn.⁴⁹⁵

De decreetgever heeft als gevolg van dit arrest de regelgeving aangepast, waardoor het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 voortaan bepaalt dat elk provinciedistrict minstens 6 te verdelen mandaten moet hebben.⁴⁹⁶ De kiesdistricten zijn met andere woorden uitgebreid, hetgeen moet leiden tot een meer evenredige

⁴⁸⁸ VLAAMSE REGERING, *Beslissingen van de Vlaamse Regering*, 17 maart 2017 en 25 november 2016, www.vlaanderen.be/nl/vlaamseregering/beslissingenvlaamseregering?search=lokaal+en+provinciaal+kiesdecreet&publication_date=&publication_date_1%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&publication_date.

⁴⁸⁹ Art. 2 ontwerp van gewoon decreet, *supra* vn. 486; MvT bij het voorontwerp van decreet, *supra* vn. 484, 1.

⁴⁹⁰ MvT bij het voorontwerp van decreet, *supra* vn. 484, 1.

⁴⁹¹ Art. 73 ontwerp van gewoon decreet, *supra* vn. 486.

⁴⁹² GwH 5 december 2007, nr. 149/2007.

⁴⁹³ GwH 5 december 2007, nr. 149/2007, overw. B.24.6.

⁴⁹⁴ GwH 5 december 2007, nr. 149/2007, overw. B.24.7.

⁴⁹⁵ GwH 5 december 2007, nr. 149/2007, overw. B.24.5.

⁴⁹⁶ MvT bij het voorontwerp van decreet, *supra* vn. 484, 21.

zetelverdeling. Teneinde versnippering te vermijden, heeft de regelgever als tegenhanger een kiesdrempel van 5 procent ingevoerd.⁴⁹⁷

Zoals op de vorige pagina reeds is vermeld, zal het bijzonder ontwerpdecreet het aantal provincieraadsleden halveren. In de praktijk heeft dit tot gevolg dat 24 van de 35 provinciedistricten niet zullen voldoen aan de decretale regel van minstens 6 te verkiezen raadsleden.⁴⁹⁸ In Limburg zou zelfs elk provinciedistrict minder dan zes te verkiezen raadsleden tellen. Een hertekening van de provinciedistricten dringt zich bijgevolg op, waarbij de Vlaamse Regering zich laat inspireren door de bestuurlijke arrondissementen. Dit zorgt ervoor dat de kiesdistricten binnen elke provincie zullen verruimen. *In concreto* zal de verdeling er als volgt uit zien:⁴⁹⁹

- Antwerpen: Antwerpen, Mechelen en Turnhout;
- Limburg: Hasselt, Tongeren en Maaseik;
- Oost-Vlaanderen: Gent– Eeklo, Dendermonde – Sint-Niklaas, Aalst – Oudenaarde;
- Vlaams-Brabant: Leuven en Halle - Vilvoorde
- West-Vlaanderen: Kortrijk – Roeselare – Tielt, Brugge en Diksmuide – Ieper – Oostende.

C. Vereenvoudiging

Uit enerzijds de vragen die het Agentschap voor Binnenlands Bestuur heeft gekregen en anderzijds het aantal bezoekers van de website www.vlaanderenkiest.be naar aanleiding van de verkiezingen van 14 oktober 2012, is gebleken dat een simplificatie van de organisatie van de verkiezingen geen overbodige luxe is.⁵⁰⁰ Het gewoon ontwerpdecreet voert dan ook een aantal vereenvoudigingen door.⁵⁰¹

Een voorbeeld hiervan is de afschaffing van het kantonhoofdbureau. In de praktijk is immers gebleken dat alleen de voorzitter van het kantonhoofdbureau, en niet het bureau op zich, taken heeft.⁵⁰² De taken houden verband met de samenstelling van de stembureaus en telbureaus. De voorzitter zal deze taken verder blijven uitoefenen, maar weliswaar niet meer in de hoedanigheid van voorzitter van het kantonhoofdbureau.⁵⁰³

⁴⁹⁷ A. ALEN EN K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2015, 213.

⁴⁹⁸ MvT bij het voorontwerp van decreet, *supra* vn. 482, 21.

⁴⁹⁹ Bijlage bij het ontwerpdecreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 166/2bis.

⁵⁰⁰ MvT bij het voorontwerp van decreet, *supra* vn. 484, 2.

⁵⁰¹ MvT bij het voorontwerp van decreet, *supra* vn. 484, 2.

⁵⁰² MvT bij het voorontwerp van decreet, *supra* vn. 484, 2.

⁵⁰³ MvT bij het voorontwerp van decreet, *supra* vn. 484, 2.

D. Digitalisering

Ten slotte voorziet het ontwerp ook in een verdere digitalisering. Hierbij valt te denken aan de digitale bekendmaking in plaats van de aanplakkingen.⁵⁰⁴ Hiernaast worden een aantal praktische problemen rond het digitaal stemmen naar aanleiding van de verkiezingen in 2012 verholpen.⁵⁰⁵

B. Het bijzonder ontwerpdecreet

A. Provincieraadsleden

Het bijzonder ontwerpdecreet bepaalt, ter uitvoering van het Vlaams regeerakkoord 2014-2019, hoeveel te verkiezen provincieraadsleden er zullen zijn met ingang van de verkiezingen op 14 oktober 2018.⁵⁰⁶

Het oorspronkelijke plan bestond uit een verdeling van de provincies in schijven op grond van het aantal inwoners. Bij iedere schijf hoorde dan een bepaald aantal mandaten. Maar de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in het advies nr. 59.512/3 bij het voorontwerp van het bijzonder decreet gesteld dat het aantal bijkomende provincieraadsleden per bijkomende schijf van 300.000 inwoners te veel uiteenliep.⁵⁰⁷

Rekening houdend met het advies, zijn de bestaande categorieën niet gewijzigd. Wel is het daarbij horende aantal provincieraadsleden gehalveerd.⁵⁰⁸ *In concreto* betreft het 31 provincieraadsleden voor provincies met minder dan een miljoen inwoners en 36 provincieraadsleden voor provincies met meer dan een miljoen inwoners.⁵⁰⁹ Dit heeft tot gevolg dat het aantal is gehalveerd van 351 naar 175 provincieraadsleden.⁵¹⁰

De herindeling van de provinciedistricten, gecombineerd met een daling van het aantal provincieraadsleden, zal volgens de Vereniging van Vlaamse Provincies leiden tot een scheefgetrokken vertegenwoordiging van de verschillende streken.⁵¹¹ Zo zullen de stedelijke gebieden (hoge bevolkingsdichtheid) in de provincieraad sterker

⁵⁰⁴ MvT bij het voorontwerp van decreet, *supra* vn. 484, 3.

⁵⁰⁵ Zo worden de teststemmen afgeschaft vermits dit stelsysteem ervoor zorgde dat echte stemmen soms als een teststem werden beschouwd.

⁵⁰⁶ Ontwerp van bijzonder decreet, *supra* vn. 487.

⁵⁰⁷ Adv. RvS nr. 59.512/3 van 1 juli 2016 bij het voorontwerp van bijzonder decreet houdende wijziging van het provinciedecreet van 9 december 2005 en van het lokaal en Provinciaal kiesdecreet van 8 juli 2011, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, 1222/3bis, 13.

⁵⁰⁸ MvT bij het ontwerp van bijzonder decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het lokaal en Provinciaal kiesdecreet van 8 juli 2011, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 1222/3bis, 1 (hierna: MvT bij het ontwerp van bijzonder decreet).

⁵⁰⁹ Art. 2 ontwerp van bijzonder decreet, *supra* vn. 487.

⁵¹⁰ MvT bij het ontwerp van bijzonder decreet, *supra* vn. 508, 1.

⁵¹¹ VERENIGING VAN DE VLAAMSE PROVINCIES, *Jaarverslag 2015*, 19 maart 2016, www.vlaamseprovincies.be/public/Jaarverslag_2015 (hierna: VERENIGING VAN DE VLAAMSE PROVINCIES, *Jaarverslag 2015*).

vertegenwoordigd zijn dan de landelijke gebieden. Bijgevolg bestaat er een risico op een vertekende besluitvorming.⁵¹²

B. Lijstenverbinding

Het oorspronkelijke voorontwerp van gewoon decreet voorzag in de afschaffing van het systeem van de lijstenverbinding of de apparentering. Dit is een complex systeem, waarbij er een samensmelting plaatsvindt van enerzijds reststemmen binnen een kieskring en anderzijds reststemmen van andere kandidaten in een andere kieskring in dezelfde provincie.⁵¹³ De apparentering berust op de idee dat er meer dan een kieskring in een provincie bestaat, waarbij de zetelverdeling eenvoudig gesteld op twee niveaus gebeurt: de provincie en de kieskring. Het systeem heeft tot gevolg dat een partij, naast de toegewezen zetels, een extra zetel, met name een restzetel, kan bekomen.⁵¹⁴

De betrokken bepalingen omtrent de apparentering zijn uiteindelijk naar dit ontwerp overgeheveld. De reden hiervoor houdt verband met het feit dat dit een ontwerp is van een *bijzonder* decreet. Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 4^o, eerste lid, c) BWHI stelt immers dat het tot de bevoegdheden van de gewesten behoort om de verkiezingen van de provinciale, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen te regelen.⁵¹⁵ Maar wanneer de decreten of ordonnanties met zich meebrengen dat de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de verdeling van de stemmen vermindert, kunnen zij slechts worden aangenomen met een bijzondere meerderheid.⁵¹⁶ Er geldt met andere woorden een bijzondere meerderheidsvereiste, hetgeen betekent dat tweederde van de meerderheid van de uitgebrachte stemmen vereist is om het bijzonder ontwerpdecreet goed te keuren.⁵¹⁷ Dit bevestigt de Raad van State, afdeling Wetgeving, bijvoorbeeld in het eerder advies nr. 48.756/3.⁵¹⁸ Dit advies heeft betrekking op het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011.

Om te bepalen of de bijzondere meerderheidsvereiste van toepassing is, moet dus worden beoordeeld of het decreet de evenredigheid van de zetelverdeling vermindert. De Raad van State, afdeling Wetgeving, stelt in de adviezen nr. 59.512/3⁵¹⁹ en nr.

⁵¹² VERENIGING VAN DE VLAAMSE PROVINCIES, *Jaarverslag 2015*, supra vn. 511.

⁵¹³ N. DE BATSELIER, *Levende democratie, de kracht van een parlement in de 21^{ste} eeuw*, Lannoo, Tielt, 2004, 244 (hierna: N. DE BATSELIER, *Levende democratie*).

⁵¹⁴ N. DE BATSELIER, *Levende democratie*, supra vn. 513, 244.

⁵¹⁵ Art. 6, § 1, VIII, eerste lid, 4^o, eerste lid, c) BWHI.

⁵¹⁶ Art. 6, § 1, VIII, eerste lid, 4^o, eerste lid, c) BWHI.

⁵¹⁷ Art. 35, § 3 BWHI.

⁵¹⁸ Adv. RvS nr. 48.756/3 van 26 oktober 2010 bij het voorontwerp van decreet houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-2011, 1085, 14-15.

⁵¹⁹ Adv. RvS nr. 59.512/3 van 1 juli 2016 bij het voorontwerp van bijzonder decreet houdende wijziging van het provinciedecreet van 9 december 2005 en van het lokaal en Provinciaal kiesdecreet van 8 juli 2011, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, 1222/3bis, 12-13.

59.511/AV/3⁵²⁰ over respectievelijk het voorontwerp van bijzonder decreet en het voorontwerp van gewoon decreet dat het decreet in zijn geheel moet worden beoordeeld. Artikel 6, §1, VIII, 4^o, eerste lid, c) maakt immers gewag van “decreten”, en niet van individuele maatregelen. Dit houdt bijgevolg in dat maatregelen die een positieve invloed op de evenredigheid van het kiesstelsel hebben, moeten worden afgewogen tegenover diegenen die er een negatieve invloed op hebben.⁵²¹

Het gewone ontwerpdecreet regelt zoals vermeld de herverdeling van de provinciedistricten. Dit heeft tot gevolg dat de kiesdistricten binnen elke provincie worden vergroot, hetgeen de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de verdeling van de stemmen doet toenemen. Daarentegen zal de afschaffing van de lijstenverbinding, in combinatie met de halvering van de provincieraadsleden, tot een vermindering van de evenredigheid van de zetelverdeling leiden.⁵²² Dit is dan ook de reden waarom de betrokken bepalingen over de afschaffing van de lijstenverbinding verplaatst zijn van het gewone ontwerpdecreet naar het bijzondere ontwerpdecreet.⁵²³

3. INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKINGSVERBANDEN

A. Algemeen kader

Een andere belangrijke hervorming in het kader van de afslanking van de provincies betreft het decreet van 13 mei 2016 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking en het Provinciedecreet van 9 december 2005 (hierna ook het Voorafname Decreet Lokaal Bestuur).⁵²⁴

Alvorens hier nader op in te gaan, wordt het algemeen kader omtrent de intergemeentelijke samenwerking geschetst. Met de Grondwetsherziening van 1993 zijn de gewesten bevoegd om de organieke regels te bepalen omtrent de verenigingen van gemeenten.⁵²⁵ De Vlaamse overheid heeft hier gebruik van gemaakt door de wet van 22

⁵²⁰ Adv. RvS nr. 59.511/AV/3 van 18 juli 2016 bij het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollages, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 1222/1,9-10.

⁵²¹ MvT bij het ontwerp van bijzonder decreet, *supra* vn. 508, 1-2; MvT bij het voorontwerp van decreet, *supra* vn. 484, 4.

⁵²² MvT bij het ontwerp van bijzonder decreet, *supra* vn. 508, 1-2; MvT bij het voorontwerp van decreet, *supra* vn. 484, 4.

⁵²³ Art. 5 ontwerp van bijzonder decreet, *supra* vn. 487; MvT bij het voorontwerp van decreet, *supra* vn. 484, 4.

⁵²⁴ Decr.VI. 13 mei 2016 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking en het Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 17 juni 2016, 36.782 (hierna: Decr.VI. 13 mei 2016 tot wijziging van diverse bepalingen).

⁵²⁵ Bijzondere wet 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, *BS* 20 juli 1993, 16.774; A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 789.

december 1986⁵²⁶ te vervangen door het decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking van 6 juli 2001 of het zogenaamde DIS.⁵²⁷ Dit decreet bepaalt de manier waarop twee of meer Vlaamse gemeenten doelstellingen van gemeentelijk belang gemeenschappelijk kunnen behartigen in het kader van samenwerkingsverbanden.⁵²⁸

Het DIS stelde in 2001 een vermindering van de inbreng van de provincies in de intercommunales voorop. Zo stelde artikel 80, § 1 van het DIS oorspronkelijk dat de inbreng van de provincies hoogstens 30 procent van het totaal maatschappelijk kapitaal mag zijn. De bepaling voegde hier nog aan toe dat het aantal stemmen van de provincies samen niet meer dan 25 procent van de totaliteit mag bedragen.⁵²⁹

B. Hervorming

A. Drie wijzigingen

Het Vlaams regeerakkoord 2014 – 2019 stelt omtrent de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden twee belangrijke ambities voorop. Zo zal langs de ene kant het DIS worden geëvalueerd en waar nodig worden aangepast. Langs de andere kant is het de bedoeling om het DIS, samen met het Gemeentedecreet van 15 juli 2005⁵³⁰ en het OCMW-decreet van 19 december 2008⁵³¹, te integreren in een nieuw decreet Lokaal Bestuur.⁵³² Het voorontwerp is door de Vlaamse Regering op 24 februari 2017 principieel goedgekeurd.⁵³³

De bovenstaande twee ambities zullen niet op korte termijn worden gerealiseerd.⁵³⁴ In afwachting daarvan zullen er, door middel van het Voorafname Decreet Lokaal Bestuur, wel al een aantal fundamentele wijzigingen aan het DIS worden aangebracht.⁵³⁵ Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2019 en gaat in essentie om drie wijzigingen.

Met de eerste wijziging zullen de private partners ten laatste op 31 december 2018 uit de samenwerkingsverbanden moeten treden.⁵³⁶ Er is onder bepaalde voorwaarden wel een

⁵²⁶ Wet 22 december 1986 betreffende de intercommunales, *BS* 20 juli 1987, 9.909.

⁵²⁷ Decr.VI. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, *BS* 31 oktober 2001, 37/846.

⁵²⁸ MvT bij het ontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking en het Provinciedecreet van 9 december 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 688, 3 (hierna: MvT intergemeentelijke samenwerking).

⁵²⁹ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 805.

⁵³⁰ Gemeentedecreet 15 juli 2005, *BS* 31 augustus 2005, 38.153.

⁵³¹ Decr.VI. 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 24 december 2008, 67.932.

⁵³² MvT intergemeentelijke samenwerking, *supra* vn. 528, 3.

⁵³³ VLAAMSE REGERING, *Beslissingen van de Vlaamse Regering*, 24 februari 2017, www.vlaanderen.be/nl/vlaamseregering/beslissingenvlaamseregering?search=lokaal+bestuur&publication.

⁵³⁴ De vraag is zelfs of ze ooit effectief zullen worden gerealiseerd.

⁵³⁵ MvT intergemeentelijke samenwerking, *supra* vn. 528, 3.

⁵³⁶ Art. 80, § 2 Decr.VI. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, *supra* vn. 527.

uitzondering voorzien voor de sectoren van de energiedistributie en de afvalinzameling en -verwerking, waarbij het toch nog mogelijk is om als privaatrechtelijke persoon deel te nemen aan een nieuwe vorm van intergemeentelijk samenwerking (met name de opdrachthoudende vereniging met private deelname).⁵³⁷

Met een tweede wijziging voert het decreet een versoepeling door van de beperkingen op de doelstellingen van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.⁵³⁸ Het zal met andere woorden mogelijk worden om een intergemeentelijke samenwerking op te richten, die meerdere doelstellingen van gemeentelijk belang zal behartigen, zelfs wanneer de doelstellingen niet tot functioneel of inhoudelijk samenhangende beleidsdomeinen behoren. Ze moeten aldus niet in elkaars verlengde liggen.⁵³⁹

De derde wijziging heeft betrekking op de terugtrekking van de provincies en zal hieronder worden toegelicht.

B. Terugtrekking van de provincies

Hoewel intergemeentelijke samenwerking in wezen de samenwerking tussen gemeenten betekent voor de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang, voorziet het DIV toch in een rol voor de provincies.⁵⁴⁰ Zoals reeds vermeld (*supra* p. 69) mogen de provincies samen een aandeel van maximum 30 procent van het maatschappelijk kapitaal van het samenwerkingsverband aanhouden.⁵⁴¹ Maar de Vlaamse Regering wil hier een einde aan stellen. Deze Regering focust immers op enerzijds sterke lokale besturen en anderzijds een kaderstellend Vlaams niveau. Het gevolg hiervan is dat de provincies worden afgeslankt. De uittreding van de provincies uit de intergemeentelijke samenwerking, hetgeen ten laatste op 31 december 2018 moet zijn voltrokken, is hier een onderdeel van.^{542 543}

Onder voorbehoud dat de deelneming niet op een specifieke wijze geregeld is door andere wettelijke of decretale bepalingen, mogen de Vlaamse provincies vanaf 1 januari 2019 dus niet meer deelnemen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.⁵⁴⁴ Overeenkomstig artikel 19 van het bewuste decreet zullen de provinciale aandelen

⁵³⁷ Art. 3 Decr.VI. houdende de intergemeentelijke samenwerking, *supra* vn. 527; MvT intergemeentelijke samenwerking, *supra* vn. 528, 3.

⁵³⁸ MvT intergemeentelijke samenwerking, *supra* vn. 528, 7-8.

⁵³⁹ MvT intergemeentelijke samenwerking, *supra* vn. 528, 7-8.

⁵⁴⁰ MvT intergemeentelijke samenwerking, *supra* vn. 528, 6.

⁵⁴¹ A. MAST e.a., *Overzicht*, *supra* vn. 5, 805.

⁵⁴² Art. 19 Decr.VI. 13 mei 2016 tot wijziging van diverse bepalingen, *supra* vn. 524; MvT intergemeentelijke samenwerking, *supra* vn. 528, 6.

⁵⁴³ Op het principe van de uittreding wordt overeenkomstig artikel 19, eerste lid, 2° een uitzondering voorzien voor afvalintercommunales met een historische private participatie. Op voorwaarde dat ze ten laatste op 31 december 2018 de voorwaarden van het DIS vervullen, mogen ze deze participatie aanhouden.

⁵⁴⁴ Art. 19 Decr.VI. 13 mei 2016 tot wijziging van diverse bepalingen, *supra* vn. 524.

worden overgenomen tegen de waarde die de partijen overeenkomen.⁵⁴⁵ Over wat er moet gebeuren indien hierover geen overeenstemming bestaat tussen de partijen, heerst onduidelijkheid.⁵⁴⁶

Het is uiteindelijk de bedoeling om het DIS, samen met het Gemeentedecreet en het OCMW-decreet, te integreren in een nieuw decreet over het Lokaal Bestuur. Het is opvallend dat het voorontwerp van decreet over het Lokaal Bestuur toch nog in een mogelijke samenwerking met de provincies voorziet, en dus tegen haar eigen Voorafname Decreet ingaat.⁵⁴⁷ Zo stelt artikel 394, lid 2 van het voorontwerp dat naast de gemeenten ook andere rechtspersonen van publiek recht kunnen deelnemen aan samenwerkingsverbanden.⁵⁴⁸ In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat met andere rechtspersonen van publiek recht onder meer de provincies worden bedoeld.⁵⁴⁹ Wanneer er effectief andere rechtspersonen van publiek recht deelnemen, is het een optie om deze samenwerking te benoemen als een "interbestuurlijk samenwerkingsverband" in plaats van een "interlokale vereniging".⁵⁵⁰

4. SCHORSINGSBEVOEGDHEID PROVINCIEGOUVERNEUR

Met de inwerkingtreding van het decreet over het Lokaal Bestuur (een van de twee doelstellingen op lange termijn) zou het tweetrapstoezicht van schorsing en vernietiging worden afgeschaft.⁵⁵¹ Zo zal de beslissing van de toezichthoudende overheid, onder voorbehoud van een beroep bij de Raad van State, definitief worden. Dit brengt met zich mee dat de schorsing in het raam van het bestuurlijk toezicht zal verdwijnen.⁵⁵² Doordat de bewarende maatregel nog kan worden gerechtvaardigd, aangepast of ingetrokken, is het niet eenvoudig om de precieze betekenis van de schorsing door de provinciegouverneur te achterhalen.⁵⁵³ Bij een vernietiging bestaat er daarentegen geen discussie over het rechtsgevolg ervan. Dit is met name de verdwijning uit het rechtsverkeer, hetgeen de duidelijkheid en vereenvoudiging van de procedure ten goede komt.⁵⁵⁴

⁵⁴⁵ Art. 19 Decr.VI. 13 mei 2016 tot wijziging van diverse bepalingen, *supra* vn. 524.

⁵⁴⁶ SERV, *Adviesaanvraag met betrekking tot het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet intergemeentelijke samenwerking (DIS)*, 21 september 2015, nr. 668, www.serv.be/sites/default/files/documenten/pdfpublicaties/2015.pdf.

⁵⁴⁷ Voorontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 189/2bis, 133 (hierna: Voorontwerp van decreet over het lokaal bestuur).

⁵⁴⁸ Art. 394, tweede lid voorontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *supra* vn. 547.

⁵⁴⁹ MvT bij het voorontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 189/3bis, 122-123 (hierna: MvT bij het voorontwerp van decreet over het lokaal bestuur).

⁵⁵⁰ Art. 394, vierde lid voorontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *supra* vn. 547.

⁵⁵¹ MvT bij het voorontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *supra* vn. 549, 19.

⁵⁵² Art. 324, 330, 331 en 333 voorontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *supra* vn. 547; MvT bij het voorontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *supra* vn. 549, 20.

⁵⁵³ MvT bij het voorontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *supra* vn. 549, 20.

⁵⁵⁴ MvT bij het voorontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *supra* vn. 549, 20.

7. TOEKOMST VAN DE PROVINCIES

1. ALGEMEEN

Vanaf 1 januari 2018 beschikken de Vlaamse provincies uitsluitend over grondgebonden bevoegdheden. De provincies staan dan ook voor de uitdaging om hun nieuwe positie te zoeken tussen het Vlaamse niveau en het lokale niveau.⁵⁵⁵

De provincies hebben enerzijds de ambitie om in de grondgebonden aangelegenheden een efficiënt bovenlokaal beleid te voeren.⁵⁵⁶ De ondersteunende taken aan de andere overheden staan hiermee in nauw verband. Hieronder zullen een aantal grondgebonden aangelegenheden worden besproken waarbij de provincies op het beleid kunnen wegen. Er dient opgemerkt te worden dat niet alle aangelegenheden aan bod zullen komen. Zo worden beleidsonderdelen zoals het landbouwbeleid, het toerisme, de ontwikkelingssamenwerking en het provinciaal onderwijs niet besproken.

Anderzijds willen de provincies verder inzetten op de gebiedsgerichte samenwerking.⁵⁵⁷ Dit is overeenkomstig artikel 2, § 2, 3^o van het Provinciedecreet immers ook een taak van de provincies.⁵⁵⁸ Op welke manier de provincies dit proberen in te vullen, zal worden verduidelijkt aan de hand van een concreet voorbeeld (*infra* p. 76).

2. BOVENLOKAAL BELEID EN ONDERSTEUNENDE TAKEN

A. Omgevingsvergunning

Een van de grondgebonden aangelegenheden waar de provincies kunnen optreden is de ruimtelijke ordening. Een belangrijk element in dit beleidsdomein is de omgevingsvergunning. Deze vergunning vervangt met ingang van 23 februari 2017 de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning.^{559 560}

⁵⁵⁵ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust*, Brussel, Vereniging Vlaamse Provincies, 2017, 3 (hierna: R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust*)

⁵⁵⁶ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust*, *supra* vn. 555, 3.

⁵⁵⁷ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust*, *supra* vn. 555, 3.

⁵⁵⁸ Art. 2, § 2, 3^o Provinciedecreet.

⁵⁵⁹ Decr.VI. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 oktober 2014, 82.085 (hierna: Decr.VI. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning); B.VI.Reg 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 februari 2016, 13.467.

⁵⁶⁰ Het decreet van 3 februari 2017 houdende de nadere regels tot implementatie van de omgevingsvergunning biedt de mogelijkheid aan de gemeenten om de inwerkingtreding van het omgevingsvergunningsdecreet tot ten laatste 1 juni 2017 uit te stellen.

In principe is het college van burgemeester en schepenen in eerste aanleg bevoegd voor de beoordeling van de vergunningsaanvraag.⁵⁶¹ Een mogelijk beroep tegen die beslissing wordt behandeld door de deputatie.⁵⁶² Als uitzondering op de regel is de deputatie in sommige gevallen ook bevoegd voor vergunningsaanvragen in eerste aanleg. Het gaat onder meer over welbepaalde provinciale projecten en projecten die betrekking hebben op twee of meer gemeenten.⁵⁶³

In de gevallen waar de provincie zelf een omgevingsvergunning heeft verleend, is ze ook bevoegd voor de handhaving ervan. In die gevallen waakt ze met andere woorden over de naleving van haar eigen beslissingen.⁵⁶⁴ De provincie is in een dergelijke situatie dus bevoegd voor zowel de toekenning en de evaluatie van de vergunning als voor het toezicht op het respecteren van de voorwaarden. Hierdoor is er sprake van een homogene bevoegdheid.⁵⁶⁵

B. Waterbeleid

De verschillende overstromingen van de afgelopen jaren en het debat dat hierover leeft, maakt dat het waterbeleid een actueel thema is. Het is de ambitie van de provincie om hier een sleutelpositie in te nemen. Naast een groot deel van de onbevaarbare waterlopen van de tweede categorie, zijn de provincies als gevolg van de interne staatshervorming in 2014 ook bevoegd geworden voor een deel van de onbevaarbare waterlopen van de derde categorie.⁵⁶⁶ Doordat de provincie voortaan langere aaneengesloten delen zal beheren, zou dit beheer efficiënter kunnen verlopen.

Bovendien zijn de onbevaarbare waterlopen cruciaal om het risico op wateroverlast en overstromingen te beperken. Hiermee kan ook de link worden gelegd met het vorige deel over de omgevingsvergunning. Dankzij die bevoegdheid wil de provincie de impact van verharde oppervlakten op het watersysteem beperken en voorzien in voldoende ruimte voor het water.⁵⁶⁷

⁵⁶¹ Art. 15, § 1 Decr.VI. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *supra* vn. 559.

⁵⁶² Art. 52 Decr.VI. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *supra* vn. 559.

⁵⁶³ Art. 15, § 1 Decr.VI. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *supra* vn. 559.

⁵⁶⁴ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust*, *supra* vn. 555, 7.

⁵⁶⁵ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust*, *supra* vn. 555, 8.

⁵⁶⁶ X, *Interne staatshervorming – doorbraak 63 – herijking onbevaarbare waterlopen*, 28 november 2013, www.vvsg.be/Omgeving/Water/20interne%20staatshervorming%20d63%20standpunt%20VVSG.pdf.

⁵⁶⁷ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust*, *supra* vn. 555, 22.

C. Economisch beleid

De provincies kunnen zich eveneens blijven richten op het bovenlokaal en gebiedsgericht economisch beleid. De provinciale instellingen treden, met het oog op het algemeen economisch belang, op als een soort van verbinding tussen besturen, ondernemers, sociale partners, belangenorganisaties en kennisinstellingen.⁵⁶⁸

Een deeldomein van dit economisch beleid is het zogenaamde ruimtelijke economisch beleid. Specifiek gaat het dan bijvoorbeeld over het ontwikkelen van startersinfrastructuur of het activeren van bedrijventerreinen. De provincies doen hiervoor mede een beroep op haar agentschappen, zoals de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappijen.⁵⁶⁹

Een ander deeldomein betreft het lokaal economisch beleid en de bovenlokale detailhandel. De provincies hebben de intentie om de gemeenten in hun lokaal economisch beleid, en in het bijzonder in hun zogenaamd kernversterkend winkelbeleid, te ondersteunen.⁵⁷⁰ De provincies proberen, naast het verzamelen en verspreiden aan de lokale besturen van gegevens omtrent detailhandel, een bovenlokale visie naar voren te schuiven. Hierdoor kunnen de gemeenten hun plaatselijk beleid in een bovenlokale context plaatsen.⁵⁷¹

D. Mobiliteit

Voorts willen de provincies wegen op het bestuur omtrent mobiliteit. Een actueel onderdeel hiervan is het toekomstgericht integraal fietsbeleid. Zo maakt het uitwerken en aanleggen van fietssnelwegen en andere bovenlokale fietsroutes hiervan een essentieel onderdeel uit.⁵⁷²

Naast een efficiënt fietsbeleid over de gemeentegrenzen heen, beschikt de provincie over expertise omtrent trage mobiliteit. In het bijzonder gaat dit over de buurtwegen. Overeenkomstig de wet op de buurtwegen zijn de provincies dan ook bevoegd om de Atlassen van de Buurtwegen te wijzigen.⁵⁷³ Wanneer deze buurtwegen een bijzondere rol

⁵⁶⁸ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust*, supra vn. 555, 33.

⁵⁶⁹ Decr.VI. 7 mei 2004 houdende vaststelling van het kader tot oprichting van de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen (POM), BS 25 augustus 2004, 63.035; R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust*, supra vn. 555, 33.

⁵⁷⁰ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust*, supra vn. 555, 34.

⁵⁷¹ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust*, supra vn. 555, 34.

⁵⁷² R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust*, supra vn. 555, 43.

⁵⁷³ Wet 10 april 1841 op de buurtwegen, BS 10 april 1841, 888.888.

kunnen spelen in de duurzame trage mobiliteit, is het volgens de provincie de bedoeling dat ze blijven bestaan.⁵⁷⁴

E. Woonbeleid

In tegenstelling tot de Waalse provincies zijn de Vlaamse provincies wel nog bevoegd voor het woonbeleid en dus ook voor huisvesting. In dit kader wil de provincie enerzijds komen tot een kleinere ecologische voetafdruk. *In concreto* gaat het onder meer over het promoten van duurzame bouwmaterialen en het stimuleren om energievriendelijk te wonen.⁵⁷⁵ Anderzijds zet de provincie in op een gedifferentieerd woonaanbod. Daarbij worden dan verschillende elementen in acht genomen zoals de gezinsomvang en de fysieke mogelijkheden.

Vanaf 1 januari 2018 wil de provincie haar rol als verbinder en stimulator verder uitbouwen. Zo tracht de provincie onder andere een volwaardige partner te worden bij de ontwikkeling van het Vlaams woonbeleid, waardoor ze *de facto* mag zetelen in de verschillende adviesorganen en stuurgroepen omtrent wonen.⁵⁷⁶

3. GEBIEDSGERICHTE SAMENWERKING

In de bovenstaande grondgebonden aangelegenheden treedt de provincie hoofdzakelijk op in het kader van haar bovenlokale taken en ondersteunende rol ten aanzien van de gemeenten. Dit neemt echter niet weg dat het provinciaal bestuursniveau in deze aangelegenheden ook haar derde taak (gebiedsgerichte samenwerking) vervult. In het kader van de economie zal de provincie bijvoorbeeld coördinerend en faciliterend optreden in het sociaaleconomisch streekbeleid. Elk gebied heeft immers een eigen geschiedenis en context en kent specifieke noden, waardoor een gebiedsgericht beleid aangewezen kan zijn.⁵⁷⁷

De gebiedsgerichte werking kan verder worden verduidelijkt aan de hand van een voorbeeld uit de praktijk. In het kader van de gebiedsgerichte projectwerking heeft de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant in 2015 de zuidelijke Zennevallei als een prioritair gebied gekwalificeerd. Dit gebied wordt immers met verschillende uitdagingen

⁵⁷⁴ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust*, supra vn. 555, 43.

⁵⁷⁵ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust*, supra vn. 555, 47.

⁵⁷⁶ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust*, supra vn. 555, 50.

⁵⁷⁷ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust*, supra vn. 555, 34.

geconfronteerd, gaande van verouderde infrastructuren en demografische groei tot mobiliteitsproblemen en wateroverlast.⁵⁷⁸

Om die reden is het gebiedsgericht project "Slimme transformatie in de verstedelijkte Zennevallei" ontstaan. De provincie Vlaams-Brabant vervult hierbij een coördinerende rol. Ze brengt de betrokken gemeenten en andere betrokken actoren samen, teneinde samen te overleggen met het oog op oplossingen voor dit gebiedsspecifieke probleem.⁵⁷⁹ Een van die oplossingen is bijvoorbeeld de aanleg van een fietsroutenetwerk.⁵⁸⁰

⁵⁷⁸ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust, supra* vn. 555, 77.

⁵⁷⁹ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust, supra* vn. 555, 77.

⁵⁸⁰ R. VAN LOOCK en L. LEMMENS, *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust, supra* vn. 555, 78.

8. BESLUIT

De masterproef laat er geen twijfel over bestaan dat de Vlaamse provincies in volle evolutie zijn. Meer bepaald zal dit intermediair bestuursniveau worden afgeslankt. De centrale vraag hierbij is wat de afslanking *in concreto* betekent, in het bijzonder voor de taken en bevoegdheden van de provincies.

Teneinde deze vragen te kunnen beantwoorden, heeft deze bijdrage eerst en vooral de huidige juridische stand van zaken geanalyseerd. Zo zijn de provincies langs de ene kant bevoegd voor het provinciaal belang. Dit belang is sinds 1 januari 2014 beperkt tot de grondgebonden aangelegenheden, zoals ruimtelijke ordening, waterbeleid en economie. Langs de andere kant kunnen de provincies ook optreden in het kader van het medebewind. In dit laatste geval kunnen de provincies voorlopig nog culturele en persoonsgebonden bevoegdheden uitoefenen op voorwaarde dat hiervoor een wettelijke of decretale grondslag bestaat.

Met het oog op een vereenvoudigd bestuur zullen de provincies vanaf 1 januari 2018 uitsluitend nog kunnen optreden in grondgebonden aangelegenheden. Artikel 2, § 3 van het Provinciedecreet zal in die zin uitdrukkelijk bepalen dat de provincies vanaf die datum geen taken en bevoegdheden meer kunnen uitoefenen in culturele en persoonsgebonden aangelegenheden. Maar wat betekent dit nu precies?

Het decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies brengt met zich mee dat de provincies over minder taken en bevoegdheden zullen beschikken. De culturele en persoonsgebonden taken en bevoegdheden zullen namelijk worden overgeheveld naar hetzij de Vlaamse overheid hetzij de gemeenten en steden.

Dit heeft eerst en vooral tot gevolg dat de sectorale decreten, die nog steeds voorzien in een grondslag om als provincie op te treden in culturele en persoonsgebonden aangelegenheden, zullen worden opgeheven of gewijzigd. Het betreft *in concreto* de beleidsvelden sport, jeugd, cultuur, welzijn, gelijke kansen en toegankelijkheid. Ten tweede zullen ook de provinciale instellingen, die zich situeren in deze beleidsvelden, worden overgedragen aan ofwel de Vlaamse overheid en ofwel de gemeenten en steden. Desondanks blijven de provincies in de praktijk echter ook nog bevoegd voor bepaalde culturele instellingen. Ten derde gaat de overheveling gepaard met een wijziging van de financiering van de provincies. Doordat ze minder bevoegdheden hebben, zullen ze ook minder financieringsmiddelen nodig hebben.

In het raam van de overheveling van de bevoegdheden en de taken is het cruciaal om te onderzoeken of dit geen afbreuk doet aan het beginsel van de provinciale autonomie. Wanneer hier afbreuk aan zou worden gedaan, is het juridisch niet aanvaardbaar om de hervorming in haar huidige vorm te laten plaatsvinden. De vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof stelt dat een inbreuk op de bevoegdheden van de provincie slechts in strijd is met het beginsel van de provinciale autonomie wanneer ze kennelijk onevenredig is. *In casu* stelt de afdeling wetgeving van de Raad van State dat de afslanking niet in strijd is met het beginsel omdat het geen betrekking heeft op het geheel of de essentie van de provinciale bevoegdheden. Bovendien oordeelt het hoogste administratief rechtscollege dat de overheveling verantwoord is doordat de bevoegdheden beter zouden worden uitgeoefend op een ander bestuursniveau. Het concept van de provincievrije steden is daarentegen wel afgevoerd omwille van de strijdigheid met het beginsel van de provinciale autonomie.

Deze bijdrage maakt duidelijk dat de afslanking niet alleen betrekking heeft op de taken en bevoegdheden. Zo is het de bedoeling om het aantal provincieraadsleden en gedeputeerden bij de volgende verkiezingen van 14 oktober 2018 te verminderen. Aangezien de ontwerpen van decreet nog niet definitief zijn goedgekeurd, moet hierbij de bedenking worden gemaakt dat het niet zeker is of de hervorming effectief zal worden doorgevoerd. Daarentegen is het decreet, dat bepaalt dat de provincies vanaf 1 januari 2019 niet meer deelnemen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, wel al definitief goedgekeurd en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Hieromtrent moet worden gewezen op het voorontwerp van het decreet Lokaal Bestuur, dat voorziet dat de provincies toch nog mogen deelnemen aan dergelijke samenwerkingsverbanden. Hoewel het niet zeker is of dit decreet ooit in werking zal treden, voedt het alleszins de verwarring.

Door de verruimde gewestelijke autonomie inzake ondergeschikte besturen ingevolge de zesde staatshervorming hebben de gewesten de mogelijkheid om provincies af te schaffen. De decreetgever heeft echter geopteerd om de provincies af te slanken. Dit is een politieke keuze, waaruit blijkt dat de materie ook politiek van aard is. Zo is in Wallonië niet de keuze gemaakt om de culturele en persoonsgebonden bevoegdheden van de Waalse provincies te ontnemen.

De masterproef maakt dan ook duidelijk dat de lijn tussen het recht en de politiek bijzonder dun is. In dit kader kan mijns inziens worden vastgesteld dat het in de praktijk niet eenvoudig zal zijn om de zogenaamde bestuurlijke verrommeling in te perken, hetgeen toch een van de doelstellingen van de hervorming is. Hierbij valt in de eerste

plaats te denken aan het uitzonderingsregime voor de provincie Vlaams-Brabant. Zo mag deze provincie toch nog optreden in persoonsgebonden aangelegenheden om de historische achterstand in de welzijn en zorg weg te werken. Een tweede bijzondere bepaling heeft betrekking op een delegatie aan de Vlaamse Regering. De Regering mag de provincies immers machtigen om in een welbepaalde lijst opgenomen instellingen verder te ondersteunen of er verder in betrokken te blijven. Naast het feit dat deze bepaling de duidelijkheid niet ten goede zal komen, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State bovendien twijfels geuit over de verenigbaarheid met het wettigheidsbeginsel.

Vanaf 1 januari 2018 komt het aan de provincies toe om hun positie tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten in te nemen. Hierbij zullen ze zich focussen op een bovenlokaal beleid in grondgebonden aangelegenheden, waarbij de ondersteunende taken een belangrijke rol zullen vervullen. Of het afslankingsproject een nieuwe wind zal laten waaien door de provincies of ze zal doen verdampen in nog meer bestuurlijke complexiteit, blijft evenwel een open vraag die enkel in de toekomst zal kunnen worden beantwoord.

9. BIBLIOGRAFIE

1. WETGEVING

A. Wetgevende normen

A. Internationale normen

- Europees Handv. inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985, *CETS* nr. 122.
- Aanvullend Prot. bij het Europees Handv. inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten van de Raad van Europa van 16 november 2009, *CETS* nr. 207.

B. Nationale normen

- Grondwet 7 februari 1831, *Bull.off.* 1831, 174.
- Gecoördineerde Grondwet 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, 4.054.
- Grondwetswijziging 5 mei 1993, *BS* 8 mei 1993, *err. BS* 20 augustus 1993, 10.522.
- Bijzondere wet 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur en tot aanvulling van de kieswetgeving met betrekking tot de Gewesten en de Gemeenschappen, *BS* 20 juli 1993, 17.170.
- Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9.434.
- Décr.W. spécial 13 octobre 2011 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de composition des collèges et conseils provinciaux, *MB* 26 octobre 2011, 64.826.
- Bijzonder Decr.W. 13 oktober 2011 houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie inzake de samenstelling van de provinciecolleges en raden, *BS* 26 oktober 2011, 64.835.
- Bijzondere wet 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming, *BS* 31 januari 2014, 8.641.
- Gemeentewet 30 maart 1836, *Bull.off.* 1836, 136.
- Provinciewet 30 april 1836, *Bull.off.* 1891, 209.
- Wet 27 mei 1975 tot aanpassing van de Franse tekst van de gemeentewet en de provinciewet aan het vigerende recht en tot invoering van de Nederlandse tekst van de gemeentewet, de provinciewet en de wet van 1 juli 1860 tot wijziging van de provinciewet en de gemeentewet wat de eed betreft, *BS* 22 augustus 1975, 10.174.
- Wet 22 december 1986 betreffende de intercommunales, *BS* 20 juli 1987, 9.909.
- Wet 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en

de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen, *BS* 13 augustus 1988, 9.434.

- Code wallon 29 octobre 1998 du logement et de l'habitat durable, *MB* 4 décembre 1998, 38.965.

- Wet 24 juni 2000 houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, *BS* 23 september 2004, 3.747

- Décr.W. 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, *MB* 1 mai 2001, 14.118.

- Decr.VI. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, *BS* 31 oktober 2010, 37.846.

- Décr.W. 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, *MB* 11 février 2003, 6.905.

- Decr.W. 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *MB* 30 mars 2004, 17.774.

- Decr.W. 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies, *BS* 30 maart 2004, 17.813.

- Code 22 avril 2004 de la démocratie locale et de la décentralisation, *MB* 12 août 2004, 59.699, *err. MB* 22 mars 2005, 12.266.

- Wetboek 22 april 2004 van de plaatselijke democratie en decentralisatie, *BS* 12 augustus 2004, 60.029, *err. BS* 22 maart 2005, 12.597.

- Decr.VI. 7 mei 2004 houdende vaststelling van het kader tot oprichting van de provinciale ontwikkelings-maatschappijen (POM), *BS* 25 augustus 2004, 63.035.

- Decr.W. 27 mai 2004 confirmant l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 codifiant la législation relative aux pouvoirs locaux, sous l'intitulé "Code de la démocratie locale et de la décentralisation", *MB* 12 août 2004, 59.699, *err. MB* 22 maart 2005, 12.262.

- Decr.W. 27 mei 2004 houdende bekrachtiging van het besluit van de Waalse Regering van 22 april 2004 waarbij de regering gemachtigd wordt om de wetgeving over de plaatselijke besturen te codificeren, *BS* 12 augustus 2004, 60.523 *err. BS* 22 maart 2005.

- Provinciedecreet 9 december 2005, *BS* 29 december 2005, 56.891.

- Decr.VI. 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *BS* 23 september 2008, 49.410.

- Decr.VI. 15 juli 2011 houdende instemming met het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009, *BS* 31 augustus 2011, 5.568.

- Decr.VI. 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en

rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd, *BS* 11 augustus 2011, 45.911.

- Decr.VI. 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 3 augustus 2012, 45.990.

- Decr.VI. 6 juli 2012 betreffende het lokaal cultuurbeleid, *BS* 28 augustus 2012, 51.053.

- Decr.VI. 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid is de grondslag voor bepaalde culturele bevoegdheden van de provincies, *BS* 9 augustus 2012, 46.502.

- Decr.VI. 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid, *BS* 16 augustus 2012, 48.256.

- Decr.VI. 6 juli 2012 houdende het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid, *BS* 3 september 2012, 53.818

- Decr.VI. 31 mei 2013 houdende toekenning van bepaalde bevoegdheden aan de provincies in de aangelegenheden, vermeld in artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 21 juni 2013, 40.058.

- Décr.W. 10 octobre 2013 portant modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *MB* 28 octobre 2013, 82.516.

- Decr.VI. 10 oktober 2013 tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie en van het decreet van 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies, *BS* 28 oktober 2013, 82.518.

- Décr.W. 16 mai 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de gouvernance provinciale, *MB* 17 juillet 2013, 45.014.

- Decr.W. 16 mei 2013 decreet houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie wat betreft het goed bestuur op provinciaal niveau, *BS* 17 juli 2013, 45.018.

- Décr.W. 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *MB* 19 mars 2014, 22.462.

- Decr.W. 20 februari 2014 houdende wijziging van het decreet van 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies, *BS* 19 maart 2014, 22.464.

- Decr.VI. 28 maart 2014 houdende machtiging tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Toegankelijk Vlaanderen in de vorm van een private stichting, *BS* 11 maart 2014, 35.362

- Decr.VI. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 oktober 2014, 82.085.

- Decr.VI. 13 mei 2016 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking en het Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 17 juni 2016, 36.782
- Decr.VI. 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *BS* 13 december 2016, 36.606.
- Decr.VI. 24 februari 2017 houdende de ondersteuning van cultureel-erfgoedwerking in Vlaanderen, *BS* 4 april 2017, 30.163.
- B.W.Reg. 27 février 2014 déterminant les modalités de transfert de membres du personnel provincial affectés à la gestion des voiries, *MB* 20 mars 2014, 22.633.
- B.VI.Reg. 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 februari 2016, 13.467.
- MB 5 décembre 2014 portant incorporation dans la voirie de la Région wallonne des tronçons de voiries provinciales des provinces du Brabant wallon, du Hainaut, de Liège, du Luxembourg et de Namur, *MB* 22 december 2014, 78.948.

B. Voorbereidende documenten

A. Parlementaire stukken

- Ontwerp van bijzonder decreet houdende wijziging van artikel 5 van het provinciedecreet van 9 december 2005 en van het lokaal en provinciaal kiesdecreet van 8 juli 2011, *Parl.St.* VI.Parl., 2015-2016, nr. 1222/2bis, 15 p.
- Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 12 p.
- Ontwerp van decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 166/2bis, 13 p.
- Voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 10 p.
- Voorontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 189/2bis, 42 p.
- Voorstel tot herziening van artikel 162 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2238/1, 6 p.
- Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2237/1, 8 p.

- Voorstel tot herziening van artikel 5, tweede lid van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2235/1, 12 p.
- Voorstel van decreet houdende instelling van stads- en streekgewesten, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 943/1, 185 p.
- Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de zesde staats hervorming, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/1, 104 p.
- MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 473, 38 p.
- MvT bij het ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 40 p.
- MvT bij het ontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking en het Provinciedecreet van 9 december 2005, 2011, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 688, 12 p.
- MvT bij het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het provinciedecreet van 9 december 2005, het lokaal en provinciaal kiesdecreet van 8 juli 2011, het digitaal kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 166/3bis, 28 p.
- MvT bij het ontwerp van bijzonder decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het lokaal en Provinciaal kiesdecreet van 8 juli 2011, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 1222/3bis, 18 p.
- MvT bij het voorontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 189/3bis, 123 p.
- Bijlage bij de MvT: de persoonsgebonden taken van de provincies en hun toewijzing aan de Vlaamse of de lokale overheid: eerste voorstel, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 827/4, 37 p.
- Bijlage bij de MvT: de persoonsgebonden taken van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 48 p.

B. Adviezen

- Adv.RvS nr. 48.756/3 van 26 oktober 2010 bij het voorontwerp van decreet houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-2011, nr. 108/5.
- Adv.RvS nr. 49.938/VR/3 van 18 oktober 2011 bij voorstel van decreet houdende instelling van stads- en streekgewesten, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 943/2.

- Adv.RvS 50.557/3 van 29 november 2011 bij het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 november 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1493.
- Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015 bij het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1.
- Adv.RvS nr. 59.512/3 van 1 juli 2016 bij het voorontwerp van bijzonder decreet houdende wijziging van het provinciedecreet van 9 december 2005 en van het lokaal en Provinciaal kiesdecreet van 8 juli 2011, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 1222/3bis.
- Adv.RvS 59.589/3 van 12 juli 2016 bij het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1.
- Adv.RvS nr. 59.511/AV/3 van 18 juli 2016 bij het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 1222/1.
- COMMISSIE EFFICIËNTE EN EFFECTIEVE OVERHEID, *Eindrapport: prioriteiten voor een volgende regering*, 22 januari 2014, www.overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/CEEO_Eindrapport_2014%20%282%29.pdf.
- SERV, *Adviesaanvraag met betrekking tot het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet intergemeentelijke samenwerking (DIS)*, 21 september 2015, nr. 668, www.serv.be/sites/default/files/documenten/pdfpublicaties/2015.pdf.
- STRATEGISCHE ADVIESRAAD VOOR CULTUUR, JEUGD, SPORT EN MEDIA (SARC), *Advies bij het voorontwerp van decreet over de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies*, 18 september 2015, www.cjasm.vlaanderen.be/raadcjasm/AR/adviezen/20150918-advies-afslanking-provincies.pdf.
- VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN (VLABEST), *Briefadvies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het provinciedecreet*, 23 december 2008, www.vlabest.be/sites/www.vlabest.be/files/VLABEST_briefadvies.wijzPD_23dec08.pdf.

C. Beleidsdocumenten

- Conceptnota betreffende de voorbereiding van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 731/1bis, 9 p.
- GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*, 1 juli 2009, www.gouvernement.wallonie.be/sites/default/files/nodes/publication/901-projetdeclarationdepolitiqueregionalewallonne.pdf

- GOUVERNEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2014-2019; Oser, Innover, Rassembler*, 23 juillet 2009, www.wallonie.be/sites/wallonie/files/publications/dpr_2014-2019.pdf.
- Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming, een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten, *Parl.St. Kamer 2011-12, 1964/16*, 70 p.
- Groenboek Interne Staatshervorming 23 juli 2010, *Parl.St. VI.Parl. 2009-10, nr. 2185*, 127 p.
- Nota betreffende het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies en inventarisatie provinciale persoonsgebonden taken, *Parl.St. VI.Parl. 2014-15, nr. 1707*, 17 p.
- Witboek Interne Staatshervorming 8 april 2011, *Parl.St. VI.Parl. 2010-11, nr. 1088*, 145 p.
- X, *Bestuursakkoord tussen het Vlaams, het provinciaal en het lokaal bestuursniveau omtrent effectief en burgergericht overheidsbestuur*, Brussel, 25 april 2003, 25 p.
- X, *Bestuursakkoord tussen het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap enerzijds en de provincie West-Vlaanderen anderzijds*, Brussel, 21 mei 2013, 34 p.
- X, *Bestuursakkoord tussen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap enerzijds en de provincie Vlaams-Brabant anderzijds*, Brussel, 23 mei 2013, 46 p.

2. RECHTSPRAAK

- Arbitragehof 8 juli 1997, nr. 37/1997.
- Arbitragehof 25 mei 2005, 95/2005.
- GwH 5 december 2007, nr. 149/2007.
- GwH 15 januari 2009, nr. 7/2009.
- GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010.
- GwH 16 juni 2011, nr. 109/2011.
- GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014.
- GwH 19 september 2014, nr. 124/2014.
- GwH 25 september 2014, nr. 141/2014.
- GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015.
- GwH 19 maart 2015, nr. 36/2015.
- GwH 30 april 2015, nr. 50/2015.
- GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015.
- GwH 2 juli 2015, nr. 100/2015.
- GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015.
- GwH 14 januari 2016, nr. 5/2016.

3. RECHTSLEER

A. Boeken

- ALEN, A., *Poging tot een Juridische Begripsomschrijving van Unitarisme, Centralisatie, Deconcentratie, Decentralisatie, Regionalisme, Federalisme en Confederatie*, Heule, UGA, 1975, 110 p.
- ALEN, A. en MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Kluwer, Mechelen, 2011, 1009 p.
- BEHRENDT, C., *Etude sur les activités des provinces wallonnes*, Namen, Association des Provinces Wallonnes, 2012, 493 p.
- BERNIMOLIN, E., *Les institutions provinciales et communales de la Belgique*, Brussel, Larcier, 1891, 318 p.
- BUTGENBACH, J., *Manuel de Droit Administratif*, Brussel, Larcier, 1966, 314 p.
- COSANNI, G., *Etat de la question: la 6eme reforme de l'etat et les institutions provinciales. Revolution ou simple statu quo?*, Brussel, Institut Emile Vandervelde, 2014, 11 p.
- DE BATSELIER, N., *Levende democratie, de kracht van een parlement in de 21ste eeuw*, Lannoo, Tielt, 2004, 264 p.
- DE BRUYCKER, P. (éd.), *L'avenir des communes et des provinces dans la Belgique fédérale: entre régionalisation et charte européenne de l'autonomie locale*, Brussel, Bruylant, 1997, 340 p.
- DE CEUNINCK, K., *De gemeentelijke fusies van 1976. Een mijlpaal voor de lokale besturen in België*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 480 p.
- DE MONCHY, S.J., *Handboek van het Nederlands provincierecht*, Haarlem, Bohn, 1947, 508 p.
- DE RIDDER, H., *De keien van de Wetstraat*, Leuven, Davidsfonds, 1982, 275 p.
- DUJARDIN, J., VANDE LANOTTE, J., GOOSSENS J., en GOEDERTIER, G., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 461 p.
- HAAG, H., *Les droits de la cité. Les catholiques-démocrates et la défense de nos franchises communales*, Brussel, Editions Universitaires, 1946, 203 p.
- INGELAERE, F., CLÉMER, G., SEUTIN, B., en VAN HAEGENDOREN, G., *De bevoegdheidsverdeling in het federale België: Lambermont: de staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2011, 285 p.
- MAES, R. en DELMARTINO, F., *Provincies tussen gisteren en morgen. Profielschets van een gevaloriseerd intermediair bestuursniveau*, Antwerpen, Kluwer, 1986, 152 p.
- MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 1459 p.

- REYNAERT, H., VALCKE, T. en WAYENBERG, E., *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd*, Brugge, Vanden Broele, 2011, 204 p.
- THONISSEN, J.J., *La Constitution belge: annotée offrant sous chaque article l'état de la doctrine de la jurisprudence et de la législation*, Brussel, Bruylant, 1876, 421 p.
- VAN DAMME, M., *Overzicht van het Grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2015, 449 p.
- VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., HAECK, Y., GOOSSENS, J. EN DE PELSMAEKER, T., *Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 791 p.
- VAN DEN EECKHOUT, P. en VANTHEMSCHE, G. (eds.), *Bronnen voor de studie van het hedendaagse België, 19e-21e eeuw*, Brussel, Koninklijke commissie voor geschiedenis, 2009, 1629 p.
- VAN LOOCK, R., *Een beknopt overzicht van de geschiedenis van het provinciaal bestuursniveau*, Brussel, Vereniging Vlaamse Provincies, 2014, 53 p.
- VAN LOOCK, R., ANTHIERENS, G., DE MUYNCK, D., DESMET, S., DUJARDIN, J., ROOSEN, T., SOMERS, W., VAN NIEUWENHOVE, J., VANSUMMEREN, L., VANWINCKELEN, K. en VOS, J.M., *Praktisch handboek voor provincierecht*, Brugge, die Keure, 2014, 401 p.
- VAN LOOCK, R. en LEMMENS, L., *Troeven op tafel: Provincies zelfbewust!*, Brussel, Vereniging Vlaamse Provincies, 2017, 82 p.
- VAN OVERLOOP, J., *Exposé des motifs de la Constitution belge*, Brussel, Goemaere, 1864, 694 p.

B. Bijdragen in tijdschriften

- AERTS, S., "Lokale autonomie en de rechtspositieregeling van het Vlaamse gemeentepersoneel. Beknopte schets en signalering van enkele knelpunten", *TBP* 2015, 228-242 p.
- BONBLED; B., "Vingt années d'existence de la Charte européenne de l'autonomie locale: bilan et perspectives en droit belge", *Rev. dr. Commun.* 2006, 2-17 p.
- CHARLIER; F., "Provinciale en lokale besturen", *TBP* 2013, 31-38 p.
- COLLINGE, M., "La province", *C.H.CRISP* 2006, 59-63 p.
- DE CEUNINCK, K., DEVOS, C., REYNAERT, H., STAELRAEVE, S., STEYVERS, K., VALCKE, T. en VERLET, D., "Centraal-lokale relaties in Vlaanderen: verdeel of heers", *Res Publica* 2005, 19-35 p.
- DECOSTER, G., "Rol en toekomst van de provincies na het Sint-Michielsakkoord en Vlaanderen – Europa 2002: Voorwaarden voor een perspectief", *TBP* 1994, 381-384 p.
- DE RYNCK, F., "Heeft Vlaanderen provinciebesturen nodig?", *TBP* 1991, 721-727 p.

- DOMS, F., "La réforme des provinces en Wallonie", *C.H.CRISP* 2002, 5-69 p.
- HAECK, B., "Overzicht van het Vlaamse politiek gebeuren in 2005", *Res Publica* 2006, 250-254 p.
- KEUNEN, S., "Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk voor de democratische legitimiteit van lokale besturen", *TBP* 2016, 248-260 p.
- LANCKSWEERT, E., "De gevolgen van het aanvullend protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten", *T.Gem.* 2012, 180-182 p.
- MAES, R., "De bestuurlijke organisatie en de spanning centralisatie, deconcentratie en territoriale decentralisatie" in MAES, R., *Openbaar bestuur: visie, kennis en kunde. Bestuurlijke vernieuwingen, bestuurlijke organisatie en bestuurskunde*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 132-135 p.
- SACREAS, Y., "De ondergeschikte besturen: een stand van zaken", *TBP* 2004, 67-84 p.
- VALCKE, T., "Live and let die? Welke toekomst voor de Vlaamse provincies?", *Bb&b* 2010, afl. 4, 360-379 p.
- VANDENBRUWAENE, W., "Het subsidiariteitsbeginsel naar Belgisch Grondwettelijk Recht", *TBP* 2013, 150-162 p.
- VAN GERVEN, G., "Hervorming van de instellingen en gemeentelijke Bevoegdheden", *Jura Falc.* 1981-82, 363-394.

C. Bijdragen in verzamelwerken

- DEVOS, C. en REYNAERT, H., "Het kerntakendebat: Vlaamse 'federale' staatshervorming in het licht van subsidiariteit?" in REYNAERT, H. en DEVOS, C., *Het kerntakendebat in Vlaanderen*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 1-41 p.
- SACREAS, Y., "De gewestelijke bevoegdheden inzake de ondergeschikte besturen: een algemeen overzicht" in A. ALEN (ed.), *De vijfde staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 65-82 p.
- VALCKE, T., "Het provinciaal niveau: een eigen (herkenbaar) profiel?" in H. REYNAERT en C. DEVOS, *Lokale en provinciale politiek. Uitdagingen voor de 21ste eeuw*, Brugge, Vanden Broele, 2001, 75-90 p.
- VANPRAET, J., "Verruiming van de gewestelijke autonomie inzake de ondergeschikte besturen: de provincies en bovengemeentelijke besturen" in J. VELAERS, J., VANPRAET, J., PEETERS, Y., en VANDENBRUWAENE, W. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 1032 p.

4. TERTIAIRE BRONNEN

- S. ANDRIES, *Is koning Filip zijn boekje te buiten gegaan met deze uitspraak?*, 22 februari 2017, www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20170221_02744412.
- DE LIE, S., *Koning Filip: "Provincies zijn de hoekstenen van het land"*, 22 februari 2017, www.pressreader.com/belgium/gazet-van-antwerpen-wass-and-dender/20170222.
- EECKHOUT, B., *Behalve eerste hulp bij budgettaire ongevallen hebben de provincies geen meerwaarde*, 11 augustus 2005, www.demorgen.be/opinie/beholve-eerste-hulp-bij-budgettaire-ongevallen-hebben-de-provincies-geen-meerwaarde-b5a0.
- PROVINCIE VLAAMS-BRABANT, *Wel op weg? Een analyse van het welzijnsaanbod*, 2 oktober 2015, www.vlaamsbrabant.be/binaries/publicatie-wel-op-weg-2015_tcm5-105496.pdf.
- VERENIGING VAN DE VLAAMSE PROVINCIES, *Jaarverslag 2015*, 19 maart 2016, www.vlaamseprovincies.be/public/Jaarverslag_2015.
- X, *Interne staats hervorming – doorbraak 63 – herijking onbevaarbare waterlopen*, 28 november 2013, www.vvsg.be/Omgeving/Water/20interne%20staats%20hervorming%20d63%20standpunt%20VVSG.pdf.