# RAAD VAN STATE
# afdeling Wetgeving

advies 58.510/3
van 18 december 2015

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies’

Op 17 november 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 december 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 december 2015.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

## STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt er vooreerst toe om de bevoegdheden van de provincies in culturele en persoonsgebonden aangelegenheden op te heffen. Daartoe wordt bepaald dat de bevoegdheden inzake die aangelegenheden worden uitgeoefend door de Vlaamse Gemeenschap of de gemeenten (artikel 4 van het ontwerp) en dat voor die aangelegenheden de provincies geen bevoegdheden en taken uitoefenen (artikel 8, 2°). De personeelsleden van de provincies waarvan de taken of de functie de uitoefening inhouden van de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden, evenals de onroerende en roerende goederen die onmisbaar zijn voor de uitoefening van die aangelegenheden, worden overgedragen aan hetzij de Vlaamse Gemeenschap, hetzij de gemeenten (artikelen 5 en 6). In het verlengde hiervan wordt voorzien in de opheffing van de bij specifieke decreten toegekende provinciale bevoegdheden inzake het gelijkekansenbeleid (artikel 9), inzake het lokaal cultuurbeleid (artikel 10), inzake het provinciaal jeugdbeleid (artikelen 11 en 12), inzake het beleid met betrekking tot het cultureel erfgoed (artikelen 13 tot 26), inzake het lokaal sportbeleid (artikelen 27 tot 33) en inzake persoonsgebonden aangelegenheden (artikel 41).

Bovendien wordt bepaald dat op het grondgebied van gemeenten met meer dan 200.000 inwoners, de provincie alleen initiatieven kan nemen met de uitdrukkelijke toestemming van de betrokken gemeentebesturen (artikel 8, 1°).

2.2. Daarnaast strekt het ontwerp ertoe om voor de provincies de mogelijkheid uit te sluiten om opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing (artikelen 7 en 35). Op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap wordt een dotatie aan de provincies ingeschreven waarbij de aandelen die elke provincie jaarlijks ontvangt, door de Vlaamse Regering worden bepaald (artikel 2). In het verlengde hiervan wordt in de artikelen 3.1.0.0.4, § 5, en 3.1.0.0.6 van het decreet van 13 december 2013 ‘houdende de Vlaamse Codex Fiscaliteit’ (hierna: de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013) de vermelding van de provincies geschrapt (artikelen 39 en 40).

Ter financiering van de door de Vlaamse Gemeenschap en de gemeenten overgenomen bevoegdheden en van de dotatie van de provincies wordt het tarief van de onroerende voorheffing gewijzigd (artikelen 34 en 36). De opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing mag niet verhogen ten opzichte van het aanslagjaar voorafgaand aan het aanslagjaar waarin het aan te nemen decreet in werking treedt (artikel 35). Ten slotte worden bepaalde belastingskredieten toegekend aan het tarief van de onroerende

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

voorheffing zoals het thans van toepassing is, en niet aan het tarief zoals het van toepassing zal zijn na de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet (artikelen 37 en 38).

2.3. Het aan te nemen decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum (artikel 42).

## ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3.1. Artikel 34 van het ontwerp strekt ertoe de tarieven van de onroerende voorheffing bepaald in artikel 2.1.4.1.0.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 te wijzigen. Artikel 36 van het ontwerp strekt tot wijziging van de vermindering van de onroerende voorheffing voor kinderen ten laste waarin artikel 2.1.5.0.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 voorziet.

De stellers van het ontwerp hebben evenwel nagelaten in die bepalingen de tarieven van de onroerende voorheffing en de bedragen van de vermindering voor kinderen ten laste daadwerkelijk vast te leggen: in plaats van een cijfer bevat het ontwerp voor die tarieven en bedragen telkens de vermelding “x,xx” of “xx”.

3.2. Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> “De fiscale bepalingen in het voorontwerp betreffen de artikelen 34 tot en met 40 (afdeling 8 van hoofdstuk 4). Over de inhoud, de doelstelling en de (juridische) draagwijdte van deze bepalingen is geen enkele vorm van twijfel mogelijk: dit staat uitgebreid beschreven in zowel de nota aan de Vlaamse Regering als in het algemene en het artikelsgewijze gedeelte van de memorie van toelichting. Dit is de reden waarom deze bepalingen volgens de Vlaamse Regering wel degelijk kunnen worden voorgelegd aan het advies van de Raad van State.
>
> De ‘x,xx’ heeft enkel betrekking op een percentage voor wat betreft de aanduiding van de hoogte van de Vlaamse basisheffing (of voor wat betreft een absoluut bedrag inzake vermindering inzake kinderen – zie artikel 36). In het dossier wordt uitdrukkelijk gezegd dat de hoogte van deze Vlaamse basisheffing ‘zo veel als mogelijk de huidige opbrengst van het Vlaamse Gewest, vermeerderd met de opbrengst van de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing, moet benaderen’.
>
> Om rekening te kunnen houden met de recentst mogelijke cijfers inzake zowel de hoogte van de provinciale opcentiemen als de inkohiering van de onroerende voorheffing is het exacte bedrag van de Vlaamse basisheffing op heden nog niet in het voorontwerp ingeschreven. De Vlaamse Regering wil het exacte bedrag in het voorontwerp inschrijven n.a.v. de definitieve goedkeuring van het voorontwerp van decreet, rekening houdend met alle laatst gekende elementen.
>
> Op basis van de huidige tarieven van de provinciale opcentiemen en op basis van de laatst beschikbare inkohieringsgegevens (aanslagjaar 2014) zou een Vlaamse basisheffing van 10,60 % en een sociaal tarief van 6,76% een opbrengst genereren die precies gelijk is aan de opbrengst van de huidige Vlaamse basisheffing en de gezamenlijke opbrengst van de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) in de 5 provincies.

Wat betreft de deelvraag over de gemeentelijke opcentiemen kan weinig toegevoegd worden aan hetgeen is vermeld in de memorie van toelichting bij artikel 35 van het voorontwerp.

Dat de Vlaamse regering deze precieze bedragen nog niet bepaalde n.a.v. de tweede principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet dd. 13 november 2016 betekent niet dat het voorontwerp niet gereed zou zijn of dat dit een beletsel zou vormen wat betreft het voorleggen van deze bepalingen aan het advies van de Raad van State. De fiscale bepalingen in het voorontwerp staan 'op zich', los van het percentage of het absolute bedrag."

3.3. Het voorgaande neemt niet weg dat, zonder de tarieven van de onroerende voorheffing en de bedragen van de vermindering voor kinderen ten laste, de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet beschikt over de vereiste gegevens om de overeenstemming na te gaan van de artikelen 34 en 36 van het ontwerp met hogere rechtsnormen – zoals het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat door de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet wordt gewaarborgd.

De artikelen 34 en 36 van het ontwerp dienen dan ook te worden aangevuld met de tarieven van de onroerende voorheffing en de bedragen van de vermindering voor kinderen ten laste. Dat betekent dat die artikelen van het ontwerp aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, om advies zijn voorgelegd zonder dat voor een essentieel onderdeel ervan reeds een definitieve tekst ervan vastligt. De Raad van State kan zijn adviesbevoegdheid ten aanzien van die onvolledige bepalingen bijgevolg nog niet uitoefenen en ziet zich dan ook ertoe genoodzaakt om zich van een onderzoek van die artikelen te onthouden.

Eenmaal de betrokken artikelen zijn aangevuld in de door de Vlaamse Regering gewenste zin, dient het ontwerp opnieuw om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State.

## BEVOEGDHEID

4. De artikelen 7 en 35 van het ontwerp strekken ertoe om voor de provincies de mogelijkheid uit te sluiten om opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing.

4.1.1. De vraag rijst of het Vlaamse Gewest wel bevoegd is om de provincies de mogelijkheid te ontnemen opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing. In zijn advies 56.701/VR/3 van 12 november 2014[2] heeft de Raad van State dienaangaande het volgende geoordeeld:

"6.1. De stelling dat het aannemen van bepalingen zoals opgenomen in de artikelen 11 en 13 van het ontwerp tot de exclusieve bevoegdheid van de gewesten gerekend moet worden, kan niet worden aanvaard.[3]

[2] Adv.RvS 56.701/VR/3 van 12 november 2014, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 december 2014 'houdende diverse fiscale bepalingen', *Parl.St.* Vl.Parl. 2014-15, nr. 174/1, 32-35.

[3] *Voetnoot 20 van het geciteerde advies: Contra*: J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie inzake de ondergeschikte besturen: provincies en bovengemeentelijke besturen", in J. VELAERS e.a. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (273) 291-292.

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 170 van de Grondwet blijkt dat met de bepalingen van het tweede lid van paragraaf 4, samen met de overeenstemmende bepaling van het tweede lid van paragraaf 2 (in verband met de belastingbevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten) en het tweede lid van paragraaf 3 (in verband met de belastingbevoegdheid van de provincies), 'de Staat een soort verdedigingsmechanisme opbouwt, t.o.v. de verschillende andere bestuurslagen, om een eigen fiscale materie te behouden'.[4] De genoemde bepalingen voorzien in een 'regulerend mechanisme', waarvan werd opgemerkt dat het een 'noodzakelijk instrument' is:

> 'De wet moet dat regulerend mechanisme zijn en moet kunnen zeggen welke belastbare materie wordt voorbehouden aan de Staat. Indien men dat niet zou doen komt men in een chaos en in alle mogelijke verwikkelingen terecht, die niets meer te maken hebben met een goed georganiseerde federale Staat of goed georganiseerde Staat.'[5]

Volgens artikel 170, §§ 3, tweede lid, en 4, tweede lid, van de Grondwet is het 'de wet' die de uitzonderingen op de belastingbevoegdheid van de gemeenten kan bepalen.

Omdat voornoemde grondwetsbepalingen dateren van vóór 1 oktober 1980, rijst de vraag of de verwijzing naar 'de wet' in die bepalingen, wel tot gevolg heeft dat de materie aan de federale wetgever is voorbehouden en dat de gewesten niet bevoegd zouden zijn om de grenzen van de gemeentelijke fiscaliteit te bepalen, ook niet indien de bedoelde aangelegenheid kan worden vastgeknoopt aan een uitdrukkelijk aan hen toegewezen bevoegdheid.

Deze vraag moet evenwel ontkennend beantwoord worden.

Om te beginnen is het wel juist dat het toenmalige artikel 110 van de Grondwet, thans artikel 170, is vervangen vóór 1 oktober 1980, namelijk bij een grondwetswijziging van 29 juli 1980, maar dat neemt niet weg dat die vervanging heeft plaatsgevonden nadat de grondwetgever was overgegaan tot de oprichting van gemeenschappen en gewesten en tot het toekennen van een bevoegdheid van wetgevende aard aan de gemeenschappen (grondwetswijzigingen van 24 december 1970), en zelfs nadat hij de uitdrukkelijke mogelijkheid had gecreëerd voor de gewesten om eveneens een dergelijke bevoegdheid uit te oefenen (grondwetswijziging van 17 juli 1980). Het gebruik van het woord 'wet' kan in die omstandigheden niet bevoegdheidsneutraal genoemd worden. Veeleer moet worden aangenomen dat de grondwetgever de betrokken aangelegenheid aan de federale wetgever heeft willen voorbehouden.

Die opvatting strookt met de hiervóór in herinnering gebrachte doelstelling die met artikel 170, §§ 3, en 4, tweede lid, wordt nagestreefd. Als een reguleringsmechanisme in het leven geroepen wordt om ongewenste gevolgen tegen te gaan van de gedeelde belastingbevoegdheid van de verschillende overheden, moet er één instantie zijn die de controle over het geheel behoudt, en die kan ingrijpen wanneer het haar noodzakelijk voorkomt. Die ene instantie kan dan enkel de federale overheid zijn. Het is in die zin dat de volgende toelichting door de toenmalige Eerste Minister begrepen moet worden:

---

[4] *Voetnoot 21 van het geciteerde advies:* Verklaring van de Eerste Minister in de commissie van de Kamer, *Parl.St.* Kamer B.Z. 1979, nr. 10-8/4°, p. 4.

[5] *Voetnoot 22 van het geciteerde advies*: Verklaring van de heer Martens, Eerste Minister, *Hand.* Kamer 22 juli 1980, 2707. Even later herhaalde de Eerste Minister die idee in de volgende bewoordingen: "C'est un système de régulation essentiel dans chaque état organisé convenablement. On ne peut pas biffer cela. Ce n'est pas possible sinon on aboutirait à l'anarchie sur le plan fiscal. Cela n'a rien à voir avec la notion de fédéralisme mais cela garantit un fonctionnement convenable de l'Etat" (p. 2708). Ook in de Senaat herhaalde de Eerste Minister dat het om een noodzakelijk reguleringsmechanisme ging, dat ertoe strekte "de volledige anarchie op het terrein van de fiscaliteit te vermijden" (*Hand.* Senaat 28 juli 1980, 2650-2651).

> ‘[Ik zou] willen stellen (...) dat in dit nieuw systeem van bevoegdheidsverdeling op fiscaal vlak tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten en de nevengeschikte instellingen, de provincies en de gemeenten, het laatste woord bij de Staat ligt. Het is wat ik heb genoemd het reguleringsmechanisme: ‘De wet bepaalt ... de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt’.’[6]

Ten slotte blijkt uit verscheidene verklaringen afgelegd tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetswijziging van 29 juli 1980 dat het wel degelijk de bedoeling van de grondwetgever was om aan de ‘nationale’ wetgever de bevoegdheid voor te behouden om de uitzonderingen op de belastingbevoegdheid van onder meer de lokale besturen te bepalen.[7]

Ook in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wordt de bevoegdheid van de federale wetgever bevestigd.[8] In onderdeel B.7 van zijn arrest 89/2010 van 29 juli 2010 oordeelt het Hof het volgende:

> ‘Indien de gemeente ervoor kiest een parkeerbelasting te heffen, vermag in principe alleen de federale wetgever daarop een beperking aan te brengen. Immers, ook al zijn de gewesten bevoegd, zoals het Hof in B.5.1 heeft aangegeven, om de regels betreffende de vestiging en de invordering van de gemeente- en provinciebelastingen te bepalen, toch moet die bevoegdheid worden uitgeoefend onverminderd artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet. Dat artikel behoudt aan de federale wetgever, wat de gemeentebelastingen betreft, de uitzonderingen voor waarvan de noodzakelijkheid blijkt. Daaruit volgt dat de gemeenschappen en de gewesten slechts een reglementering mogen aannemen die de bevoegdheid van de gemeente tot het invoeren van een belasting zou beperken indien de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn vervuld.’

Overigens heeft ook de recente, beperkte herziening van artikel 170 van de Grondwet de bevoegdheidsverdeling niet gewijzigd.[9]

---

[6] *Voetnoot 23 van het geciteerde advies:* Verklaring van de heer Martens, Eerste Minister, *Parl. Hand.*, Senaat, 28 juli 1980, p. 2661. In de Kamer had de heer Schiltz het door de Eerste Minister verdedigde systeem al op dezelfde manier geanalyseerd: “Met uw gebruikelijke energie hebt u hier het beginsel verdedigd van het regulerend mechanisme, wat volgens u maar alleen kan zijn, bevoegdheden van de centrale regering, van het centrale parlement om eventueel de uitoefening van de fiscale bevoegdheden te evoceren. U hebt gezegd dat er zoniet een chaos zou ontstaan” (*Hand.* Kamer 22 juli 1980, 2708).

[7] *Voetnoot 24 van het geciteerde advies:* Zie i.h.b. de volgende verklaringen:
- in verband met de fiscaliteit van de provincies: “De huidige teksten worden behouden. Een belasting van de provincies moet worden goedgekeurd door de provincieraad. De nationale wet reserveert de uitzonderingen voor zichzelf ...” (verklaring van de heer Martens, Eerste Minister, *Parl.Hand.* Kamer 22 juli 1980, p. 2707);
- “Zo’n (regulerings)systeem moet in elke staat worden gehandhaafd wanneer men niet alleen aan de nationale instantie, maar ook aan de gemeenten en de provincies en zelfs aan de deelgebieden de bevoegdheid geeft om fiscale beslissingen te nemen en belastingen op te leggen. Dit mechanisme reserveert bepaalde belastingmaterieën voor de nationale overheid” (verklaring van de heer Martens, Eerste Minister, *Hand.* Senaat 28 juli 1980, 2650);
- nogmaals in verband met de fiscaliteit van de provincies: “[Wij] hebben (...) dus het beginsel behouden dat geen last of belasting door de provincie kan worden ingevoerd dan door een beslissing van haar raad, dat de nationale wet de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt, bepaalt ...” (verklaring van de heer Martens, Eerste Minister, *Hand.* Senaat 28 juli 1980, 2651);
- “Le même alinéa 2, dans chacun des trois paragraphes (2 à 4), prévoit l’intervention de la loi, c’est-à-dire du pouvoir central” (verklaring van de heer Lagasse, *Parl.Hand.* Senaat 28 juli 1980, p. 2658).

[8] *Voetnoot 25 van het geciteerde advies:* Zie: GwH 20 januari 2010, nr. 4/2010, B.4; GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, B.7 en B9; GwH 15 december 2011, nr. 189/2011, B.3.1 tot B.3.3; GwH 16 februari 2012, nr. 19/2012, B.3.1 en B.3.2.

6.2. Zoals uit het hiervoor geciteerde arrest van het Grondwettelijk Hof blijkt,[10] kan het Vlaamse Gewest de belastingbevoegdheid van de provincies en de agglomeraties slechts beperken met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Krachtens dat artikel 10 kunnen de decreten bepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor niet de decreetgever maar de federale wetgever in beginsel bevoegd is. Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest of de gemeenschap, dat die aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is."

4.1.2. In de memorie van toelichting van het thans voorliggende ontwerp wordt in antwoord op het voorgaande aangevoerd dat het voormelde advies van de Raad van State voorbijgaat aan artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', dat, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 'houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen', het volgende bepaalt:

"Behoudens toepassing van artikel 10, regelt het decreet de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 9, onverminderd de bevoegdheden die na de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden."

De vraag kan rijzen wat de weerslag is van deze bepaling op bevoegdheden die, zoals de bevoegdheden bedoeld in artikel 170, § 3, van de Grondwet, na de staatshervorming van december 1970, maar vóór 1 oktober 1980 door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden. In dit geval volstaat het evenwel vast te stellen dat de in het ontwerp geregelde aangelegenheid geen bevoegdheid betreft die bij de artikelen 4 tot 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten is overgedragen.

In de memorie van toelichting wordt weliswaar vooropgesteld dat de gewesten zich zouden kunnen beroepen op de bevoegdheid, enerzijds, inzake de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), en anderzijds, inzake de algemene financiering van de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de bovengemeentelijke besturen en de provincies (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet).

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds eerder heeft uiteengezet, omvat de bevoegdheid inzake de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen onder meer de bevoegdheid om de vestiging en de invordering van provinciale en gemeentelijke belastingen te regelen. Het gaat hierbij om de

---

[9] *Voetnoot 26 van het geciteerde advies:* Artikel 170, § 3, eerste lid, van de Grondwet is gewijzigd op 6 januari 2014 (*BS* 31 januari 2014, 8584). Tijdens de parlementaire behandeling van die grondwetswijziging is bij herhaling bevestigd dat niet wordt geraakt aan de bevoegdheidsverdeling (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2239/1, 2; *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 56 en 90; zie ook *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 404-405, waaruit blijkt dat amendement nr. 1 – zie *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2239/2 –, dat er onder meer toe strekte artikel 170, § 3, tweede lid, van de Grondwet op te heffen teneinde de gewesten rechtstreekse en soevereine fiscale bevoegdheid te verlenen, werd verworpen).

[10] *Voetnoot 27 van het geciteerde advies:* Zie ook GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, B.13.2.

bevoegdheid tot het vaststellen van de regels die de provincies en de gemeenten moeten naleven wanneer ze belastingen heffen en invorderen. De bevoegdheid van de gewesten strekt zich echter niet uit tot de aangelegenheden bedoeld in artikel 170, § 3, tweede lid, van de Grondwet, die betrekking hebben op het vaststellen van uitzonderingen op de lokale belastingbevoegdheid zelf.[11]

Voorts heeft het Grondwettelijk Hof beslist dat de uitoefening door een gewest van de bevoegdheid om de algemene financiering van de provincies te regelen niet mag raken aan de bevoegdheid van de federale wetgever bedoeld in artikel 170, § 3, van de Grondwet.[12] Daarbij is er vanuit gegaan dat de twee voornoemde bevoegdheden van elkaar te onderscheiden zijn.

4.1.3. Daarnaast wordt in de memorie van toelichting aangevoerd dat het wetsbegrip in artikel 170, § 3, derde lid, van de Grondwet een andere draagwijdte zou hebben dan in het tweede lid van die grondwetsbepaling, vermits dat derde lid geen "'verdedigingsmechanisme' van de federale staat tegen [de] uitholling van de federale belastbare materie" zou zijn, maar ertoe zou strekken "om het mogelijk te maken de invoering van een belastingbevoegdheid voor de deelstaten te compenseren door de afschaffing van een belastingbevoegdheid van de provincies".

Er valt evenwel niet in te zien hoe het wetsbegrip in die twee leden van artikel 170, § 3, van de Grondwet, die zoals vermeld allebei zijn aangenomen nadat de grondwetgever was overgegaan tot de oprichting van gemeenschappen en gewesten en tot het toekennen van een bevoegdheid van wetgevende aard aan de gemeenschappen (grondwetswijzigingen van 24 december 1970), en zelfs nadat hij de uitdrukkelijke mogelijkheid had gecreëerd voor de gewesten om eveneens een dergelijke bevoegdheid uit te oefenen (grondwetswijziging van 17 juli 1980), een verschillende draagwijdte kan hebben.

Daar komt nog bij dat de bevoegdheid van de federale wetgever om ten aanzien van de provinciale belastingen de uitzonderingen te bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt, er niet toe is beperkt om een bepaalde materie vrij te stellen van provinciale belastingen voorafgaand aan de beslissing van de provincies om die materie te belasten. De federale wetgever kan die bevoegdheid tevens uitoefenen ten aanzien van een materie die de provincies reeds belasten, wat erop neerkomt dat bestaande provinciale belastingen worden afgeschaft. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 170 van de Grondwet blijkt dat het derde lid aan artikel 170, § 3, van de Grondwet is toegevoegd "om zijdelings tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State over het ontwerp van gewone wet tot hervorming van de instellingen (Gedr.St. Senaat 435 (1979-1980) nr. 1, bijlage blz. 1). De Raad van State was van oordeel dat de tekst die de Regering had ingediend voor artikel 15, § 2, van dat ontwerp en volgens welke de provincies geen lasten of belastingen meer zullen mogen heffen vanaf 1 januari 1982, kennelijk verder gaat dan hetgeen in § 3, tweede lid, van het nieuw ontworpen artikel [170] van de Grondwet voorgesteld wordt, nl. dat de wet de uitzonderingen zal bepalen ten aanzien van de lasten of belastingen die bij beslissing van de provincieraad kunnen worden ingevoerd

[11] Adv.Rvs 34.913/VR van 4 maart 2003 over een wetsontwerp 'tot wijziging van artikel 10 van de wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen', *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 50-1990/003, 5.

[12] Zie GwH 13 juli 2000, nr. 93/2000, B.4.

overeenkomstig het eerste lid van deze paragraaf".[13] Met artikel 170, § 3, derde lid, van de Grondwet werd derhalve beoogd de draagwijdte van de op grond van het tweede lid van die grondwetsbepaling bestaande bevoegdheid van de federale overheid om provinciale belastingen af te schaffen, te verruimen.

4.2.1. Bijgevolg zou de beperking van de belastingbevoegdheid van de provincies die uit de artikelen 7 en 35 van het ontwerp voortvloeit, enkel doorgang kunnen vinden zo een beroep kan worden gedaan op de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Daartoe is vereist dat die reglementering als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de ontworpen bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

Dienaangaande wordt in de memorie van toelichting het volgende opgemerkt:

"Aan de bovenvermelde drie vereisten wordt op de volgende manier voldaan.

Ten eerste leent de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling. Het ontnemen aan de provincies van het Vlaamse Gewest van de mogelijkheid tot het heffen van opcentiemen op de onroerende voorheffing, heeft hoegenaamd geen impact op de gewestelijke bevoegdheidsuitoefening m.b.t. de provincies in de andere gewesten. Art 464/1 van het WIB 92 blijft daar onverkort bestaan.

We wensen overigens nogmaals te benadrukken dat de omschrijving van de gewestelijke bevoegdheid inzake provincies in art. 6 § 1 VIII BWHI dermate ruim is dat zij ook de provinciale belastingen omvat. Reeds in 2006 heeft het Waalse Gewest in het kader van haar bevoegdheden de provinciale oppervlaktebelasting, belasting op de drijfkracht en compenserende industriebelasting afgeschaft.[14] Als gevolg hiervan is een gedifferentieerde regeling op het vlak van de provinciale fiscaliteit via de gewestelijke bevoegdheidsuitoefening reeds een realiteit. De recente grondwetswijzigingen die kaderen in de zesde staatshervorming verlenen de gewesten zelfs de mogelijkheid om de provincies af te schaffen. Dit impliceert uiteraard ook een nog grotere differentiatie in provinciale belastingen tussen de gewesten.

Ten tweede is de weerslag op de bevoegdheidsuitoefening van de federale overheid marginaal. De bevoegdheid tot het regelen van de opcentiemen op de onroerende voorheffing bleef tot de Bijzondere Financieringswet (BFW) van 16 juli 1989 federaal. De Bijzonder Financieringswet herkwalificeerde de onroerende voorheffing als een gewestbelasting (artikel 3, eerste lid, 5°, BWF van 16 januari 1989), waarbij het Gewest kwam in te staan voor de vaststelling van de grondslag, de aanslagvoet, de vrijstellingen en verminderingen, en tot slot sinds 1999 ook voor de inning en de invordering van de belasting. Dat de federale overheid bevoegd blijft voor de vaststelling van de K.I., staat de fiscale bevoegdheid van de gewesten inzake de onroerende voorheffing niet in de weg.

Essentieel voor de (gemeentelijke en) provinciale opcentiemen, is hun hoedanigheid als een accessorium van de basisbelasting. De opcentiemen op de

[13] *Parl.St.* Senaat B.Z. 1979, nr. 100/52, 3.

[14] *Voetnoot 5 van de memorie van toelichting*: Décret-programme relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon:
https://wallex.wallonie.be/index.php?mod=voirdoc&script=wallex2&PAGEDYN=indexBelgiqueLex.html&MBID=2006200752

onroerende voorheffing volgen als aanvullende belastingen de hoofdbelasting (treffen dezelfde belastingplichtigen, belasten hetzelfde belastbaar feit, hanteren dezelfde berekeningsgrondslag). De overheid die de basisheffing heft, is bijgevolg ook bevoegd voor het regelen van de opcentiemen.

Daarnaast wenst de Vlaamse Regering niet in te grijpen op de totaliteit van de provinciale fiscaliteit. Het voorontwerp van de decreet beoogt zeer duidelijk de provincies enkel de mogelijkheid te ontnemen opcentiemen op de onroerende voorheffing te heffen. De voorgenomen decretale wijzigingen zijn dan ook duidelijk afgelijnd.

Ten derde is de maatregel noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse gewest. Zoals reeds omstandig aangetoond is het de betrachting van de Vlaamse Regering om de efficiëntie en transparantie van de Vlaamse bestuurlijke organisatie te verhogen. Daartoe wenst ze de provinciale bevoegdheden in te perken. Op deze wijze krijgen de steden en gemeenten ten volle de ruimte om hun verantwoordelijkheden op te nemen, daarbij ondersteund door een kaderstellende Vlaamse overheid. Het is geenszins de bedoeling om ten gevolge van de gewijzigde provinciale taakstelling een afbraakbeleid te voeren waarbij de initiatieven van de provincies binnen de culturele en persoonsgebonden bevoegdheden van de ene dag op de andere zouden verdwijnen. Daarom is het essentieel dat de activiteiten die ontplooid worden door de provinciebesturen, binnen de culturele en persoonsgebonden bevoegdheden worden overgedragen naar de twee bestuurslagen die nog steeds bevoegd blijven, met name de steden en gemeenten en de Vlaamse overheid. Op deze manier wordt het lokaal of Vlaams overheidsniveau verantwoordelijk voor de uitoefening van deze bevoegdheden en de verdere continuering, of aanpassing, van de dienstverlening. Ook voor het voortbestaan van de provincies is het essentieel dat ze na een bestuurlijke reorganisatie niet wordt opgezadeld met een contingent ambtenaren op overtal, patrimonium waaraan geen dienstverlening is verbonden, diverse zakelijk rechten die uitsluitend lasten impliceren, etc. Dit alles veronderstelt dat de Vlaamse overheid in staat moet zijn om zowel de dalende financieringsnood van de provincies op te vangen als de gestegen financieringsnood van de gemeenten en de Vlaamse overheid. Het afschaffen van de provinciale opcentiemen en het vervangen door een systeem van provinciale dotaties is, gelet op de financieringsstructuur van de provincies, de enige transparante manier waarop dit kan worden gerealiseerd.

De provinciale begrotingen uit het verleden tonen aan dat traditioneel, en ook na de implementatie van de Interne Staatshervorming van de vorige Vlaamse regeerperiode, het aandeel van de provinciale uitgaven in de ‘gemeenschapsbevoegdheden’ aanzienlijk is. De herziene budgetten 2014 geven aan dat de 5 Vlaamse provinciebesturen in 2014 gezamenlijk voor 1.427.844.859 euro uitgaven ramen. Maximaal 30% daarvan kan op basis van de beleidsvelden in de beleids- en beheerscyclus worden toegewezen aan de ‘grondgebonden bevoegdheden’, inclusief 4% voor de provinciale domeinen die sinds de zesde staatshervorming onder gewestbevoegdheden vallen. Dit aandeel is wellicht een onderschatting omdat, bijvoorbeeld, op basis van de beleidsvelden de uitgaven voor onroerend en cultureel erfgoed (geplaatst bij de grondgebonden bevoegdheden) niet strikt kunnen uitsplitst worden. Ongeveer 14% kan direct worden toegewezen aan de culturele en persoonsgebonden bevoegdheden.

Daarnaast valt ongeveer 16% onder ‘onderwijs- en educatieve activiteiten’ en ongeveer 40% kan niet direct worden toegewezen (en zal nog moeten worden uitgesplitst). Bovendien bevatten deze cijfers nog niet de uitgaven verricht door de provinciale extern verzelfstandigde agentschappen.

De enige provinciale inkomstenbron die omvangrijk genoeg is om de financiële middelen die gepaard gaan met de huidige persoonsgebonden taken van de provincies

over te hevelen naar de andere bestuurslagen, zijn de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Zoals reeds aangestipt vertegenwoordigen deze immers 67% van de provinciale exploitatie-ontvangsten

In de vorige Vlaamse regeerperiode 2009-2014 werden de financiële middelen die gekoppeld waren aan de herverdeling van taken en bevoegdheden verevend via het Provinciefonds. Mede door deze verevening zijn de middelen van het Provinciefonds uitgeput. Om de verdere aanscherping van het provinciale bestuur te bewerkstelligen, is het noodzakelijk dat er een nieuw vehikel wordt gecreëerd waarop een omvangrijke financiële verevening kan gebeuren."

4.2.2. De beperking van de belastingbevoegdheid van de provincies die uit de artikelen 7 en 35 van het ontwerp voortvloeit, kadert in het ruimere opzet van het ontwerp om de provincies elke bevoegdheid in culturele en persoonsgebonden aangelegenheden te ontzeggen en om de financiering van de provincies te herzien. Gelet op die doelstelling lijkt het niet kennelijk onjuist[15] om aan te nemen dat het noodzakelijk is om de belastingbevoegdheid van de provincies te beperken voor de uitoefening van de bevoegdheid van het gewest inzake de organisatie van de provinciale instellingen.[16] De beperking van de provinciale bevoegdheden heeft immers een dalende financieringsnood tot gevolg, waarvan de decreetgever vermag aan te nemen dat ten gevolge hiervan de belastingbevoegdheid van de provincies dient beperkt te worden. Wat betreft de cijfermatige argumentatie van de gemachtigde dat de uitsluiting van de provincies van de mogelijkheid om opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing de enige transparante manier is waarop de inkomsten van de provincies kunnen worden verminderd, beschikt de Raad van State, afdeling Wetgeving, over een onvoldoende inzicht in de feitelijke gegevens om uit te maken of de dalende financieringsnood niet op een even adequate wijze zou kunnen worden opgevangen door het nemen van maatregelen in het kader van de gewestelijke bevoegdheid inzake de algemene financiering van de provincies (artikel 6, § 1, eerste lid, VIII, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), veeleer dan door een beperking van de belastingbevoegdheid van de provincies.

Voorts lijkt te kunnen worden aangenomen dat de materie zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de ontworpen bepalingen slechts een marginale weerslag hebben op de bevoegdheid van de federale overheid om, ten aanzien van de provinciale belastingen, de uitzonderingen te bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. In zoverre de federale overheid over die bevoegdheid beschikt om haar eigen belastingsbevoegdheid te kunnen beschermen, dient te worden opgemerkt dat de uitsluiting van de provincies van de mogelijkheid om opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing, geen rechtstreekse weerslag heeft op belastingsinkomsten van de federale overheid. Bovendien is het weinig waarschijnlijk dat de federale overheid haar belastingsbevoegdheid zou kunnen beschermen door de mogelijkheid te beperken van de provincies om opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing. De onroerende voorheffing is immers een gewestelijke belasting, ten aanzien waarvan de gewesten bevoegd zijn om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen te wijzigen (artikelen

[15] Zie GwH 19 december 2002, nr. 189/2002, B.7; GwH 30 april 2003, nr. 49/2003, B.8.3.

[16] Het is niet vereist dat die regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de gewestelijke belastingsbevoegdheid. Het volstaat dat het Vlaamse Gewest kan aantonen dat ze noodzakelijk is om een van de gewestbevoegdheden uit te oefenen: zie GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, B.11-B.13.2 (waarin wordt aangenomen dat in het concrete geval het beperken van de gemeentelijke belastingsbevoegdheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de gewestbevoegdheid inzake het beheer van de wegen).

3, eerste lid, 5°, en 4, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten’).

4.2.3. Onder voorbehoud van hetgeen is opgemerkt *sub* 4.2.2, eerste alinea, *in fine*, lijkt te zijn voldaan aan de voorwaarden bepaald in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De memorie van toelichting zal evenwel moeten worden aangepast gelet op wat hiervoor werd opgemerkt. Zo kan er niet mee worden volstaan om, zoals thans gebeurt, te wijzen op de bevoegdheid van de gewesten inzake de onroerende voorheffing of op het gegeven dat de provincies nog steeds de overige provinciale belastingen kunnen heffen. Ook is niet de impact op de bevoegdheid van de overige gewesten ten aanzien van hun provincies van belang, zoals in de memorie van toelichting wordt aangevoerd. Het gaat er in wezen om de weerslag na te gaan op de bevoegdheid van de federale overheid om, ten aanzien van de provinciale belastingen, de uitzonderingen te bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt.

5. Uit het ontworpen artikel 2.1.4.0.2, § 2, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (artikel 35 van het ontwerp) vloeit voort dat de opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing niet mag verhogen ten opzichte van het aanslagjaar voorafgaand aan het aanslagjaar waarin het aan te nemen decreet in werking treedt.

5.1. In de memorie van toelichting bij het thans voorliggende ontwerp wordt vermeld dat die bepaling is geïnspireerd op artikel 61 van het decreet van 21 december 1990 ‘houdende begrotingstechnische bepalingen, alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991’. In advies 20.359/1/8 van 8 en 12 november 1990 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, bij het ontwerp dat tot die bepaling heeft geleid, het volgende opgemerkt:

> “De met artikel 61 beoogde verdubbeling van de aanslagvoeten van de onroerende voorheffing zou tot gevolg hebben dat, indien de provincies en de gemeenten het aantal opcentiemen dat ze op de onroerende voorheffing heffen ongewijzigd zouden laten, de opbrengst van die opcentiemen automatisch eveneens zou verdubbelen.
>
> Om dat te vermijden bepaalt artikel 62 van het ontwerp dat voor iedere provincie of gemeente van het Vlaamse Gewest deze verdubbeling geen verhoging of vermindering van de opbrengst van de opcentiemen tot gevolg mag hebben. Deze laatste bepaling komt er bijgevolg op neer dat de gemeenten en de provincies in feite verplicht worden het bedrag van hun opcentiemen aan te passen.
>
> Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof[17] is evenwel noch aan de Gewesten, noch aan de Gemeenschappen enige normatieve bevoegdheid toegekend inzake de fiscaliteit van de provincies en de gemeenten. Hieruit volgt dat het Gewest de provincies en de gemeenten niet kan verplichten het tarief van hun opcentiemen in een bepaalde zin te wijzigen. Daarenboven is het betwistbaar - in het licht van voorgaande - of bij decreet aan de provincies en de gemeenten de verplichting kan worden opgelegd in hun respectieve belastingreglementen zekere vermeldingen op te nemen.
>
> Er wordt evenwel aangenomen dat het krachtens artikel 111 van de Grondwet voor de Staat, voor de Gemeenschappen en voor de Gewesten geldende annaliteitsbeginsel, ook van toepassing is op de provincies en op de gemeenten krachtens

[17] *Voetnoot 1 op blz.26 van het geciteerde advies*: Zie R.v.St., advies afdeling wetgeving, van 20 april 1990, L. 19.808/8 over een voorontwerp van decreet tot oprichting van de Vlaamse Vervoermaatschappij met verwijzing naar Arbitragehof arresten nrs. 47 van 25 februari 1988 en 56 en 57 van 2 juni 1988 en rechtsleer.

> respectievelijk artikel 66 van de provinciewet en de artikelen 134 en 139*bis* van de gemeentewet (lees thans : artikelen 259, 240 en 241 van de nieuwe gemeentewet)[18]. Dientengevolge moeten de provincies en de gemeenten elk jaar opnieuw, bij het opmaken van hun begroting, aangeven welke belastingen zij tijdens het komende jaar zullen heffen[19]. Bovendien kan het Gewest op die beslissingen een controle uitoefenen in het raam van zijn bevoegdheden inzake administratief toezicht."[20]

Het voorgaande geldt evenzeer wat het ontworpen artikel 2.1.4.0.2 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 betreft. In de memorie van toelichting wordt weliswaar gepreciseerd dat "[d]e fiscale autonomie van de gemeenten (...) volledig gevrijwaard [blijft], aangezien de gemeenteraden volledig autonoom kunnen beslissen tot een verhoging of verlaging van het aantal gemeentelijke opcentiemen, nadat vooreerst een omrekening van het bestaande aantal opcentiemen op basis van de verhoogde basisheffing is gebeurd". Het voorgaande neemt niet weg dat de ontworpen bepaling voor de gemeenten een verplichting inhoudt om het tarief van de gemeentelijke opcentiemen in bepaalde zin te wijzigen. In de memorie van toelichting wordt trouwens erkend dat "de gemeenten (...) verplicht [zijn] om hun aantal opcentiemen op de onroerende voorheffing aan te passen".

5.2. Bijgevolg dient ook wat dit onderdeel van artikel 35 van het ontwerp betreft, een beroep te worden gedaan op de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In de memorie van toelichting wordt die bepaling als volgt verantwoord:

> "Daarnaast bevat dit decreet ook enkele bepalingen met betrekking tot de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing. Ook de gemeenten moeten immers hun aantal opcentiemen op de onroerende voorheffing aanpassen om bij een verhoging van de Vlaamse gewesttarieven hetzelfde bedrag te ontvangen als met de huidige aantal gemeentelijke opcentiemen. Doen zij dat niet, dan zullen hun opbrengsten uit de onroerende voorheffing in dezelfde verhouding stijgen als de nieuwe gewesttarieven t.o.v. huidige tarieven. Ook in 1991 werd een dergelijke aanpassing van gemeentelijke opcentiemen bij decreet verplicht gesteld, toen het gewestelijk tarief van 1 naar 2,5% werd opgetrokken."

Die verantwoording volstaat op zich niet om aan te tonen dat de ontworpen bepaling als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest. In tegenstelling tot wat het geval is voor de provincies, kan de beperking van de belastingbevoegdheid van de gemeenten niet worden verantwoord door een afname van de gemeentelijke bevoegdheden, wel integendeel. Vermits het ontwerp ertoe strekt de bevoegdheden inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden die thans door de provincies worden uitgeoefend, over te dragen aan de Vlaamse Gemeenschap of aan de

---

[18] *Voetnoot 1 op blz.27 van het geciteerde advies*: Y. DELACROIX, "Les taxes communales", nrs. 89-92; P. WIGNY, "Droit constitutionnel", nr. 636; A. ALEN en B. SEUTIN, "De fiscale bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten", T.B.W., 1989, speciaal nr., p. 82, voetnoot 73.

[19] *Voetnoot 2 op blz.27 van het geciteerde advies*: Y. DELACROIX, op. cit., nr. 92; Antwerpen, 24 oktober 1983, R.W., 1983-1984, kol. 1225-1227; R.v.St., arrest SAUTELET, nr. 14.503, van 4 februari 1971.

[20] Adv.Rvs 20.359/1/8 van 8 en 12 november 1990 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 december 1990 'houdende begrotingstechnische bepalingen, alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991', *Parl.St.* Vl.Parl. 1990-91, nr. 424/1, 115-116.

gemeenten, dienen die laatsten over bijkomende middelen te beschikken om die bevoegdheden uit te oefenen, hetgeen overigens in de memorie van toelichting wordt erkend. Voor het overige dient te worden vastgesteld dat de gemeenten bij het bepalen van de opcentiemen voor het aanslagjaar waarin artikel 35 van het ontwerp in werking treedt, rekening kunnen houden met het gegeven dat de tarieven van de onroerende voorheffing waarop die opcentiemen worden geheven, bij het aan te nemen decreet worden verhoogd.

5.3. De stellers van het ontwerp dienen bijgevolg de maatregel waarin wordt voorzien bij het ontworpen artikel 2.1.4.0.2, § 2, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, beter te verantwoorden in het licht van de voorwaarden bepaald in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en deze verantwoording in de memorie van toelichting op te nemen. Indien dat niet mogelijk is, moet de ontworpen bepaling worden weggelaten.

## ALGEMENE OPMERKINGEN

### A. Het beginsel van de provinciale autonomie

6. In het kader van de Zesde Staatshervorming is aan de gewesten[21] de bevoegdheid verleend om, bij bijzonder meerderheidsdecreet, de provinciale instellingen af te schaffen en ze desgevallend te vervangen door bovengemeentelijke besturen, waarvan de raden bij besluiten en verordeningen de uitsluitend bovengemeentelijke belangen regelen volgens de beginselen vervat in artikel 162, tweede lid, van de Grondwet.[22]

Zolang de decreetgever deze bevoegdheid om de provincies af te schaffen niet uitoefent, met inachtneming van het voormelde bijzonderemeerderheidsvereiste, blijft hij verplicht ten aanzien van de provinciale overheden het beginsel van de lokale autonomie, zoals vastgelegd in de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet en in artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in acht te nemen.[23]

Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof veronderstelt dat beginsel dat de lokale overheden zich elke aangelegenheid kunnen toe-eigenen waarvan zij menen dat ze tot hun belang behoort en ze kunnen regelen zoals zij dat opportuun achten. Het beginsel van de lokale autonomie doet evenwel geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om te oordelen welk het meest geschikte niveau is om een aangelegenheid te regelen die hun toekomt. Aldus kunnen die overheden aan de lokale besturen de reglementering toevertrouwen van een aangelegenheid die beter op dat niveau kan worden geregeld. Zij kunnen daarentegen tevens oordelen dat een aangelegenheid beter kan

[21] Die bevoegdheid is zonder voorwerp op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad dat geheel is onttrokken aan de indeling in provincies; bijgevolg kunnen de provincies ook niet worden afgeschaft of vervangen: *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2237/1, p. 4.

[22] Artikelen 41, eerste lid, en 162, derde lid, van de Grondwet, zoals gewijzigd bij de grondwetsbepalingen van 6 januari 2014 (*B.S.*, 31 januari 2014, 1e uitgave), en artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In het verlengde hiervan werd artikel 5, tweede lid, van de Grondwet, volgens hetwelk de wet het grondgebied kan indelen in een groter aantal provincies, opgeheven: grondwetsbepaling van 6 januari 2014 (*B.S.*, 31 januari 2014, 1e uitgave).

[23] GwH 2 juli 2015, nr. 100/2015, B.3.4.

worden geregeld op een meer algemeen bestuursniveau, met name op een eenvormige manier voor het gehele grondgebied waarvoor zij bevoegd zijn, en bijgevolg de lokale overheden verbieden zich die aangelegenheid toe te eigenen. De beperking 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 overheid, de gemeenschappen of de gewesten inhoudt in een aangelegenheid die tot hun bevoegdheid behoort, zou enkel strijdig zijn met de voormelde grondwetsbepalingen waarbij de bevoegdheid van de provincies wordt gewaarborgd voor alles wat van provinciaal belang is, wanneer ze kennelijk onevenredig is. Zulks zou bijvoorbeeld het geval zijn indien die bevoegdheidsbeperking ertoe zou leiden dat aan de provincies het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt ontzegd, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord door het gegeven dat die beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau.[24]

6.1. Terwijl het decreet van 29 juni 2012 ‘tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005’ de bevoegdheden van de provincies voor de aangelegenheden vermeld in de artikelen 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 beperkte tot de bevoegdheden die hen bij of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd,[25] waardoor de provincies thans enkel in het raam van het medebewind bevoegdheden kunnen uitoefenen op het vlak van de culturele en de persoonsgebonden aangelegenheden, strekt het ontworpen artikel 2, § 3, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (artikel 8, 2°, van het ontwerp) ertoe de bevoegdheden van de provincies in culturele en persoonsgebonden aangelegenheden volledig op te heffen.

De onttrekking van bevoegdheden betreft evenwel niet het geheel van de provinciale bevoegdheden en, al gaat het om belangrijke bevoegdheden, aan de provincies wordt evenmin de essentie van hun bevoegdheden ontnomen.

In de memorie van toelichting wordt ook uitgebreid verantwoord waarom, in de ogen van de stellers van het ontwerp, de bevoegdheidsbeperking van de provincies wordt verantwoord door het gegeven dat die bevoegdheid beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau en waarom inzonderheid de regeling van de culturele en de persoonsgebonden aangelegenheden, in tegenstelling tot de “grondgebonden” aangelegenheden, aan de bevoegdheid van de provincies dient te worden onttrokken:

> “De provincies zijn territoriaal gedecentraliseerde overheden. Ook op basis van de tot nu toe geldende taakomschrijving, bepaald in artikel 2 van het Provinciedecreet, richten zij zich in hoofdorde op de gebieds- en streekgerichte werking. De grondgebonden bevoegdheden sluiten zodoende aan op hun opdrachten. In deze materies (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, leefmilieu, economie) is het aangewezen dat bevoegdheden worden uitgeoefend door een bovenlokaal bestuur, aangezien in deze materies vaak sprake is van belangentegenstellingen en een nood aan belangenafweging, zowel tussen sectoren als tussen gemeenten, op een bovenlokaal niveau.

[24] Zie, naast het in de vorige voetnoot vermelde arrest nr. 100/2015, ook: GwH 25 mei 2005, nr. 95/2005, B.26; GwH 15 januari 2009, nr. 7/2009, B.6.3; GwH 29 juli 2010,nr. 89/2010, B.18.4; GwH 16 juni 2011, nr. 109/2011, B.8.3; GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015, B.14.4.

[25] Artikel 2, § 3, eerste lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005, zoals vervangen bij artikel 2 van het decreet van 29 juni 2012.

De aangelegenheden, opgesomd in de artikelen 4 en 5 van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen betreffen de culturele en persoonsgebonden bevoegdheden. Zij zijn vooral gericht op personen. De Vlaamse Regering is van oordeel dat deze aangelegenheden het best zo efficiënt mogelijk behartigd worden door die besturen die het dichtst bij de burger staan en waarmee zij het nauwst betrokken zijn, in casu de lokale overheden. Door hun lokale verankering kunnen de lokale overheden het beste en meest adequate antwoord geven op de bekommernissen van de burgers.

De Vlaamse Regering overweegt daarnaast dat die bevoegdheden, wat de algemene kaderstelling en de algemene regelgeving betreffen, op het Vlaamse niveau moeten worden uitgeoefend, overeenkomstig de bevoegdheden die bij de bijzondere wet aan de gewesten en de gemeenschappen zijn toegewezen. Dit omdat voor deze materies een zekere uniformiteit binnen Vlaanderen wenselijk is (bijvoorbeeld de toegang tot bepaalde welzijns- of culturele voorzieningen of subsidies). Binnen dit algemeen kader is het lokale niveau bij uitstek geschikt om invulling te geven aan de maatschappelijke noden en aan de behoeften van de burgers in elk van de gemeente."

Gelet op wat voorafgaat, lijkt te kunnen worden aangenomen dat de beperking van de provinciale autonomie die uit het ontworpen artikel 2, § 3, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 voortvloeit, niet kennelijk onredelijk is.

6.2.1. Anders is het evenwel gesteld wat betreft het ontworpen artikel 2, § 2, derde lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (artikel 8, 1°, van het ontwerp). Luidens die bepaling kunnen de provincies op het grondgebied van gemeenten met meer dan 200.000 inwoners met betrekking tot de in artikel 2, § 2, eerste lid, 1° en 3°, van het Provinciedecreet vermelde provinciale belangen alleen initiatieven nemen met de uitdrukkelijke toestemming van de betrokken gemeentebesturen.

Die bepaling komt er op neer dat met betrekking tot de bovenlokale taakbehartiging en het nemen van initiatieven met het oog op gebiedsgerichte samenwerking tussen besturen in een regio – aangelegenheden waarvan artikel 2, § 2, eerste lid van het Provinciedecreet van 9 december 2005 uitdrukkelijk erkent dat ze tot de provinciale belangen behoren – de provincie haar bevoegdheden niet kan uitoefenen in gemeenten met meer dan 200.000 inwoners wanneer het gemeentebestuur de vereiste toestemming niet verleent. In dat geval zou de provincie in die gemeenten enkel ondersteunende taken op verzoek van een andere overheid[26] kunnen uitoefenen of het residu van de provinciale belangen kunnen regelen. Nog afgezien van de vraag of de gemeenten met meer dan 200.000 inwoners daardoor niet *de facto* worden onttrokken aan de indeling in provincies, wat enkel de federale bijzondere wetgever vermag te doen,[27] wordt aan de provincies, wat die gemeenten betreft, alleszins het geheel of op zijn minst de essentie van hun bevoegdheden ontzegd, hetgeen niet bestaanbaar is met de voormelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. De beperking van de bevoegdheden van de provincies die uit de ontworpen bepaling voortvloeit, wordt bovendien niet verantwoord door het gegeven dat die bevoegdheden beter zouden worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau. Op dat punt wordt in de memorie van toelichting enkel aangevoerd dat "gevolg [wordt] gegeven aan het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019", hetgeen allerminst als een afdoende verantwoording kan gelden.

[26] Artikel 2, § 2, eerste lid, 2°, van het Provinciedecreet van 9 december 2005.

[27] Artikel 5, tweede lid, van de Grondwet.

6.2.2. Wanneer in de gemeenten in kwestie het gemeentebestuur de vereiste toestemming niet verleent, leidt dit ertoe dat in die gemeenten taken waarvan de decreetgever erkent dat ze tot de provinciale belangen behoren, door die gemeenten zullen worden uitgeoefend. Het is weliswaar mogelijk dat bepaalde bevoegdheden van de provincies aan de gemeenten worden overgedragen, indien dit gebeurt met eerbiediging van de artikelen 41 en 162 van de Grondwet.[28] Een dergelijke overdracht impliceert echter dat die bevoegdheden niet langer geacht worden van provinciaal belang te zijn. Het is echter niet bestaanbaar met de voormelde grondwetsbepalingen dat gemeenten, in de plaats van provincies, taken van provinciaal belang uitoefenen. Zonder voorafgaande beslissing om de provincies af te schaffen, is het derhalve niet mogelijk om gemeenten, als zodanig, in de plaats te laten treden van de provincies.[29]

6.2.3. Ook al zouden de gemeentebesturen van de gemeenten in kwestie de vereiste uitdrukkelijke toestemming geven, dan nog is een dergelijke regeling niet bestaanbaar met de provinciale autonomie. Die autonomie veronderstelt immers dat de provinciale overheden naar eigen inzicht[30] kunnen bepalen op welke wijze en wanneer ze de provinciale belangen regelen. Vermits de initiatieven van de provincies afhankelijk worden gemaakt van een voorafgaande toestemming van de gemeentebesturen, is dat ten gevolge van de ontworpen bepaling niet langer het geval. In zoverre de gemeentebesturen die toestemming zouden kunnen intrekken, bijvoorbeeld omdat ze het niet eens zijn met de wijze waarop de provincies die initiatieven voeren, wordt het optreden van de provincies volledig onderworpen aan de controle van de gemeentebesturen van de gemeenten in kwestie.

6.2.4. Er lijkt ook moeilijk te kunnen worden aangenomen dat de omschrijving van het provinciaal belang afhankelijk kan worden gemaakt van het aantal inwoners dat een gemeente telt. Ofschoon het Vlaamse Gewest het provinciaal belang vermag te kwalificeren door een aangelegenheid aan de provincies te onttrekken en die aan een andere overheid toe te wijzen, is tot op heden altijd aangenomen dat een dergelijke kwalificatie betrekking dient te hebben op een materiële bevoegdheid van de provincies. Er anders over oordelen zou er immers toe kunnen leiden dat het provinciaal belang niet langer op uniforme wijze wordt geregeld op het gehele grondgebied van de provincie, hetgeen op gespannen voet lijkt te staan met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

6.2.5. Er dient te worden besloten dat artikel 8, 1°, van het ontwerp niet bestaanbaar is met de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet en bijgevolg dient te worden weggelaten.

B. Het wettigheidsbeginsel bepaald in artikel 162 van de Grondwet

7.1. In artikel 3, tweede lid, van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de aandelen te bepalen die elke provincie jaarlijks ontvangt uit de dotatie aan de provincies die op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap wordt ingeschreven.

---

[28] Hetgeen het geval lijkt de zijn wat artikel 8, 2°, van het ontwerp betreft: zie opmerking 6.1.

[29] Zie adv.RvS 49.938/VR/3 van 18 oktober 2011 over een voorstel van decreet ‘houdende instelling van stads- en streekgewesten’ *Parl.St.* Vl.Parl. 2010-11, nr. 943/2.

[30] Onverminderd het door het Vlaamse Gewest georganiseerd en uitgeoefend administratief toezicht.

7.2. Luidens artikel 162, eerste en tweede lid, van de Grondwet worden de provinciale en gemeentelijke instellingen bij de wet geregeld en verzekert de wet de toepassing van de in artikel 162, tweede lid, 1° tot 6°, bepaalde beginselen. Die grondwetsbepaling drukt het beginsel van de wettigheid van de organisatie van de provinciale en de gemeentelijke instellingen uit, dat vereist dat de wezenlijke bestanddelen van die organisatie in beginsel bij een wetskrachtige norm worden bepaald.[31]

Er dient te worden aangenomen dat de algemene regels inzake de financiering van de provincies deel uitmaken van de wezenlijke bestanddelen van die organisatie, en derhalve bij decreet dienen te worden geregeld.[32] Die regels zullen immers bepalend zijn voor de wijze waarop de provincies hun bevoegdheden kunnen uitoefenen.

Artikel 162 van de Grondwet gaat niet zover dat het de bevoegde wetgever ertoe zou verplichten elk aspect van de provinciale instellingen zelf te regelen. Een aan een andere overheid verleende bevoegdheid is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen eerst door de wetgever zijn vastgesteld.[33]

Artikel 3 van het ontwerp bevat evenwel geen criteria aan de hand waarvan de aandelen moeten worden bepaald die elke provincie jaarlijks ontvangt uit de dotatie aan de provincies. Ook al zou het vaststellen van het aandeel in de dotatie van elke provincie neerkomen op een individuele beslissingsbevoegdheid, dan nog kan een dergelijke machtiging slechts doorgang vinden als de verleende individuele beslissingsbevoegdheid niet van die aard is dat ze verder gaat dan hetgeen hiervoor werd geschetst.[34] In dit geval lijkt niet aan die voorwaarde te zijn voldaan. Vermits de Vlaamse Regering bij het bepalen van het aandeel van elke provincie uit de dotatie aan de provincies aan geen enkel criterium is gebonden, zijn de essentiële elementen van die maatregel in onvoldoende mate bij decreet geregeld.

7.3. Het ontwerp dient derhalve zelf de criteria te bevatten aan de hand waarvan de Vlaamse Regering het aandeel bepaalt van elke provincie uit de dotatie aan de provincies. Ook al beschikt de decreetgever ter zake over een ruime beoordelingsmarge, toch dient hij erover te waken dat hij bij het vaststellen van die criteria voor de berekening van de dotatie van elke provincie de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie in acht neemt.[35]

C. Het recht op eigendom

8.1. Artikel 6 van het ontwerp bepaalt dat de roerende en onroerende goederen van de provincie, zowel van het openbaar als van het privaat domein, die onmisbaar zijn voor de

[31] GwH 19 maart 2015, nr. 36/2015, B.13.

[32] Vgl. GwH 19 september 2014, nr. 124/2014 (met betrekking tot de kosten van de gemeentelijke brandweerdiensten).

[33] GwH 19 september 2014, nr. 124/2014, B.6.2; GwH 19 maart 2015, nr. 36/2015, B.13.

[34] GwH 19 september 2014, nr. 124/2014, B.8.2.

[35] GwH 13 juli 2000, nr. 93/2000, B.7.

uitoefening van de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden, alsook de rechten en plichten die verband houden met die aangelegenheden zonder schadeloosstelling aan hetzij de Vlaamse Gemeenschap, hetzij de gemeenten worden overgedragen.

Deze bepaling herneemt hetgeen is bepaald in artikel 12 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat voorziet in een gelijkaardige overdracht van goederen van de federale overheid naar de gemeenschappen en de gewesten. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft omtrent die bepaling het volgende uiteengezet:

> "Artikel 12 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 houdt voor de federale overheid de principiële verplichting in om de aan haar toebehorende goederen, die, gelet op de toekenning van de bevoegdheid inzake het cultureel patrimonium, de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen aan de gemeenschappen, onmisbaar zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden van (*in casu*) de Vlaamse Gemeenschap, zonder schadeloosstelling aan deze laatste over te dragen[36]. Deze overdracht gebeurt evenwel niet van rechtswege en wordt eerst voltrokken middels een koninklijk besluit, genomen na overleg in de Ministerraad, waarin de voorwaarden en de nadere regelen met betrekking tot de overdracht worden bepaald. Dit doet echter geen afbreuk aan de juridische verplichting die uit de zo-even aangehaalde wetsbepaling ten aanzien van de federale overheid voortvloeit om hetzij een dergelijk besluit uit te vaardigen met betrekking tot haar mede-eigendom van het betrokken deel van de collectie, hetzij een inventaris op te stellen zoals bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 27 oktober 2000, waarin naast de gebouwen ook deze mede-eigendom wordt opgenomen."[37]

Hoewel artikel 6 van het ontwerp er op zich niet toe strekt de eigendom van de beoogde provinciale goederen over te dragen, houdt die bepaling de verplichting in voor de provincies om die goederen zonder schadeloosstelling over te dragen. Aldus lijkt er een gedwongen eigendomsoverdracht voor te liggen en rijst de vraag of de ontworpen bepaling in overeenstemming is met artikel 16 van de Grondwet, artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens. Die bepalingen voorzien in waarborgen in geval van "onteigening" of "eigendomsberoving". Een gedwongen eigendomsoverdracht is een maatregel die onder het toepassingsgebied van die bepalingen valt.[38]

8.2. In tegenstelling tot wat de gemachtigde lijkt aan te nemen, kunnen de provincies zich wel degelijk op het door de voormelde bepalingen gewaarborgde eigendomsrecht beroepen.[39] Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt immers dat artikel 16 van de

---

[36] *Voetnoot 9 van het geciteerde advies:* In dezelfde zin: advies 39.387/VR van 11 januari 2006 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest "reconnaissant l'ASBL «Abbaye de Villers-la-Ville» d'utilité publique", opmerking 4 (niet bekendgemaakt).

[37] Adv.RvS 49.097/3 van 25 januari 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2011 'tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 22 september 1931 Koninklijk Museum voor Schone Kunsten te Antwerpen – Rechtspersoonlijkheid', nr. 4.2.

[38] Zie, wat artikel 16 van de Grondwet betreft, GwH 30 juni 2004, nr. 115/2004, B.3.3.

[39] Voor een recent toepassingsgeval m.b.t. een beperking van het eigendomsrecht van gemeenten, zie GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015, B.20-B.23. Het Grondwettelijk Hof heeft wel geoordeeld dat deze bepalingen niet kunnen worden "aangevoerd ten voordele van publiekrechtelijke personen die door de wetgever zijn afgeschaft": GwH 20 april 1999, nr. 44/99, B.5 (m.b.t. de afgeschafte gemeentesecties). Die hypothese is in dit geval niet aan de orde aangezien de provincies blijven bestaan.

Grondwet “een algemene waarborg [biedt] tegen eigendomsberoving, ongeacht de juridische aard van de persoon die van zijn eigendom wordt ontzet”[40] en dat in het algemeen genomen rechtspersonen zich kunnen beroepen op de waarborgen van artikel 16 van de Grondwet, “ongeacht of ze publiekrechtelijk, privaatrechtelijk of gemengd zijn.”[41]

8.3. Wanneer de persoon die van zijn eigendom wordt ontzet bijzondere kenmerken vertoont, zoals voor de provincies het geval is, kunnen die volgens het Grondwettelijk Hof evenwel in aanmerking worden genomen bij de beoordeling of aan het vereiste van billijke en voorafgaande schadeloosstelling is voldaan.[42]

In dit geval dient bij die beoordeling rekening te worden gehouden met de ruime regelgevende bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake de provinciale instellingen, die het de decreetgever mogelijk maakt te bepalen wat tot het provinciaal belang behoort en wat niet. Gelet op de ruime appreciatiebevoegheid waarover de decreetgever te dezen beschikt, vermag hij redelijkerwijs te oordelen dat de billijke en voorafgaande schadeloosstelling die bij artikel 16 van de Grondwet wordt vereist, bestaat uit de beperking van de bevoegdheden van de provincies die uit de artikelen 4 en 8, 1°, van het ontwerp voortvloeien. Zoals vermeld, impliceert die beperking immers dat de financiële lasten voor de provincies afnemen.

Het voorgaande gaat evenwel enkel op in zoverre het aantal roerende en onroerende goederen dat met toepassing van artikel 6 van het ontwerp wordt overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap of de gemeenten, niet kennelijk onevenredig is met de bevoegdheden die aan de provincies worden ontnomen en de financiële last die met die bevoegdheidsuitoefening gepaard ging. De beoordeling van het onmisbare karakter van de goederen voor de uitoefening van de culturele en de persoonsgebonden aangelegenheden mag er dan ook niet toe leiden dat er niet langer een billijke en voorafgaande schadevergoeding wordt toegekend, hetgeen het geval zou zijn indien die bepaling op kennelijk onevenredige wijze wordt toegepast.

D. Het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing

9.1. Het ontwerp strekt tot de opheffing van een aantal bepalingen waarbij de provincies worden belast met opdrachten die bijdragen tot het waarborgen van het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing (artikel 23, derde lid, 5°, van de Grondwet). In dit verband kan worden gedacht aan de opdrachten van de provincies om een streekgericht bibliotheekbeleid te voeren, om het sociaal-cultureel volwassenenwerk van bovenlokaal belang structureel te ondersteunen, om kwaliteitbevorderende maatregelen te nemen binnen de amateurkunstensector en om de professionele kunsten van bovenlokaal belang structureel te ondersteunen (artikelen 59 en 60 van het decreet van 6 juli 2012 ‘betreffende het Lokaal Cultuurbeleid’), om de bovenlokale jeugddomeinen en jeugdinfrastructuur en uitleendiensten

[40] GwH 7 maart 2007, nr. 33/2007, B.4.4; GwH 18 april 2007, nr. 62/2007, B.4.4.

[41] Weliswaar m.b.t. sociale huurmaatschappijen en wat het wettigheidsbeginsel betreft, GwH 30 juni 2004, nr. 115/2004, B.3.2.

[42] GwH 7 maart 2007, nr. 33/2007, B.4.4; GwH 18 april 2007, nr. 62/2007, B.4.4 (m.b.t. sociale huisvestingsmaatschappijen).

voor de jeugd te ondersteunen of te exploiteren, om een impulsbeleid ter ondersteuning van jong artistiek talent te voeren en om een inclusief beleid voor kinderen en jongeren die een groter risico lopen op achterstelling of uitsluiting te voeren (artikel 8 van het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid’), en om personen met een handicap tot sportbeoefening te stimuleren en de unieke bovenlokale instellingen in de sport te beheren (artikel 16, 1° en 6°, van het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid’).

9.2. Het loutere gegeven dat de provinciale bevoegdheden inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden worden opgeheven, is niet onbestaanbaar met het voormelde artikel 23, derde lid, 5°, van de Grondwet. Er zal evenwel op moeten worden toegezien dat de uitvoering van het aan te nemen decreet niet leidt tot een aanzienlijke vermindering van het door de voorheen bestaande wetgeving geboden beschermingsniveau, of, indien dat toch het geval zou zijn, dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

E. Integratie van de ontworpen autonome bepalingen in het Provinciedecreet van 9 december 2005

10. Vanuit het oogpunt van de transparantie van regelgeving is het raadzaam om de rechtsregels die betrekking hebben op de provincies zo veel mogelijk in een enkele tekst op te nemen, namelijk in het Provinciedecreet van 9 december 2005, veeleer dan een nieuwe tekst te ontwerpen die naast wijzigingsbepalingen ook verscheidene autonome bepalingen bevat die moeten worden gecombineerd met het Provinciedecreet van 9 december 2005.

Dat is met name het geval voor de artikelen 3, 5 en 6 van het ontwerp, die bepalingen bevatten met betrekking tot de dotatie aan de provincies en de overdracht van personeelsleden en van goederen van de provincies.[43]

Voor artikel 4 van het ontwerp is een dergelijke integratie in het Provinciedecreet van 9 december 2005 niet nodig, aangezien de gevolgen van die bepaling voor de provincies reeds vervat zijn in het ontworpen artikel 2, § 2, derde lid, van dat decreet (artikel 8, 1°, van het ontwerp). Artikel 4 van het ontwerp heeft ook geen ruimere draagwijdte dan die gevolgen voor de provincies. Dat de aangelegenheden vermeld in de artikelen 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 door de gemeenschappen worden uitgeoefend, vloeit voort uit die bepalingen zelf. Dat de gemeenten deze aangelegenheden kunnen uitoefenen in zoverre ze van gemeentelijk belang zijn, hetzij in het kader van het medebewind, vloeit dan weer voort uit artikel 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet, artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 2 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005. Om die redenen kan artikel 4 beter uit het ontwerp worden weggelaten.

Indien de zo-even geschetste volledige integratie in het Provinciedecreet van 9 december 2005 kan worden verwezenlijkt, kan allicht ook artikel 2 uit het ontwerp worden

[43] De artikelen 5 en 6 zouden wegens hun tijdelijke aard het best worden opgenomen als overgangsbepalingen in titel X van het Provinciedecreet van 9 december 2005. De woorden “de overheden, vermeld in artikel 4 van dit decreet” moeten dan worden vervangen door de woorden “de Vlaamse Gemeenschap en de gemeenten”.

weggelaten. De erin vervatte definitie van provincie als “de provincie, haar provinciale instellingen en haar verzelfstandigde agentschappen” kan immers enkel betrekking hebben op de autonome bepalingen in het ontwerp, die allemaal zouden worden omgewerkt tot wijzigingsbepalingen van het voormelde decreet, dat zelf betrekking heeft op alle in de definitie vervatte instellingen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 5

11. In artikel 5 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de overdracht van personeel, wordt geen onderscheid gemaakt tussen statutaire en contractuele personeelsleden. In zoverre de ontworpen bepaling betrekking heeft op contractuele personeelsleden, moet rekening worden gehouden met de federale regeling inzake arbeidsrecht en desgevallend ook met hetgeen bepaald wordt in richtlijn 2001/23/EG van de Raad van de Europese Unie van 12 maart 2001 ‘inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen’. Die richtlijn houdt immers een aantal verplichtingen in, zoals bijvoorbeeld een principieel ontslagverbod en het behoud van loon- en arbeidsvoorwaarden.[44]

### Artikel 6

12. Artikel 6, tweede lid, van het ontwerp wordt het best als volgt gesteld:

> “De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden en de nadere regelen van de overdracht bedoeld in het eerste lid.”

### Artikel 7

13. In artikel 7 van het ontwerp wordt bepaald dat in artikel 464/1 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 de woorden “de provincies” worden opgeheven “voor wat het Vlaams Gewest en punt ‘1° de onroerende voorheffing’ betreft”.

De verwijzing naar de bevoegdheidssfeer van het Vlaamse Gewest is overbodig omdat het Vlaamse Gewest hoe dan ook geen wijzigingen kan aanbrengen die een ruimere draagwijdte hebben dan zijn eigen bevoegdheidssfeer.

In de tweede plaats is de opheffing van de woorden “de provincies”, die voorkomen in de inleidende zin van artikel 464/1, “wat (…) betreft” de bepaling onder 1° ervan, een ingreep waarvan de Raad van State zich afvraagt hoe de stellers van het ontwerp zich de presentatie daarvan in geconsolideerde teksten concreet voorstellen. Een dergelijke werkwijze kan alleen bijdragen tot rechtsonzekerheid over de draagwijdte van artikel 464/1.

---

[44] Adv.RvS 44.170/3 van 11 maart 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 28 november 2008 ‘tot regeling van de overdracht van personeelsleden binnen de diensten van de Vlaamse overheid in geval van verschuiving van taken of bevoegdheden’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1707/1, 34-35.

De Raad van State adviseert dan ook om artikel 464/1 te vervangen als volgt:

“In afwijking van artikel 464 mogen de agglomeraties en de gemeenten opcentiemen vestigen op de onroerende voorheffing.

In afwijking van artikel 464 mogen de provincies, de agglomeraties en de gemeenten opcentiemen vestigen op een niet in artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 met betrekking tot de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten vermelde gewestbelasting, die het federaal kadastraal inkomen als belastbare grondslag of als element van zijn belastbare grondslag heeft.”

Artikel 9

14. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat door middel van de artikelen 9 tot 33 van het ontwerp “de taken die nog middels bestaande sectorale decreten aan de provincies zijn toegekend onder het te wijzigen artikel 2 van het provinciedecreet, expliciet uit het rechtsverkeer [worden] genomen. Dit is meer bepaald het geval voor de sectorale decreten binnen de beleidsvelden cultuur, jeugd, cultureel erfgoed, sport, welzijn en gelijke kansen.”

Artikel 13*bis* van het decreet van 10 juli 2008 ‘houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid’, tot opheffing waarvan artikel 9 van het ontwerp strekt, heeft echter betrekking op “het kader van de beleidsvoorbereiding, beleidsplanning, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie van de uitoefening van [de] provinciale bevoegdheden”, en niet specifiek op culturele of persoonsgebonden bevoegdheden. Artikel 13*bis* heeft bijgevolg ook gevolgen voor andere gemeenschaps- en gewestaangelegenheden dan deze bevoegdheden. De opheffing ervan zou tot gevolg hebben dat de provincies ook voor deze aangelegenheden de waarborgen inzake gelijke kansen niet meer moeten toepassen. De vraag rijst of dat wel de bedoeling is van de stellers van het ontwerp en, zo ja, of op die manier niet wordt ingegaan tegen de in artikel 3 van het voornoemde decreet opgesomde Europese richtlijnen en internationale verdragen waarvan de omzetting, respectievelijk de uitvoering werd beoogd. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“De EU richtlijnen worden omgezet in het tweede luik (het non-discriminatieluik) van het gelijke kansendecreet. Daaraan wordt in het voorontwerp niets gewijzigd, zodat er geen strijdigheid ontstaat met de Europese richtlijnen. Het klopt wel dat door de loutere opheffing van artikel 13*bis* de provincies geen gelijkekansenbeleid meer zouden mogen voeren voor wat betreft hun grondgebonden bevoegdheden, hetgeen niet de strekking is van voorliggend voorontwerp. Het voorontwerp zal dan ook in deze zin worden aangepast.”

De Raad van State adviseert om artikel 9 uit het ontwerp weg te laten. Aangezien in artikel 13*bis* van het decreet van 10 juli 2008 wordt verwezen naar “de uitoefening van [de] provinciale bevoegdheden”, zal een inperking van deze bevoegdheden, zoals die voortvloeit uit het ontworpen artikel 2, § 2, derde lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005, automatisch tot gevolg hebben dat ook de verplichtingen vervat in de eerstgenoemde decretale bepaling “inkrimpen” in de door de stellers van het ontwerp gewenste zin.

Artikel 26

15. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 26, 1°, van het ontwerp de te vervangen woorden moeten worden aangevuld met het woord “gezamenlijk”.

Artikelen 27 tot 33

16. De gemachtigde bevestigde dat ten onrechte geen rekening werd gehouden met de wijzigingen die bij het decreet van 3 juli 2015 ‘tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring aan de lokale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds’ werden aangebracht in het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid’ en die op 1 januari 2016 in werking zullen treden. Ter wille van de rechtszekerheid moet dit euvel worden verholpen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT