Vlaams Parlement

880 (2015-2016) – Nr. 1
ingediend op 12 september 2016 (2015-2016)

Ontwerp van decreet

houdende de vernieuwde taakstelling
en gewijzigde financiering van de provincies

verzendcode: BIN

INHOUD

Memorie van toelichting 3

Bijlage bij de memorie van toelichting: De persoonsgebonden taken van de provincies..... 43

Voorontwerp van decreet van 17 juli 2015 59

Advies van de Strategische Adviesraad voor Welzijn, Gezondheid en Gezin ... 69

Advies van de Vlaamse Onderwijsraad..... 75

Advies van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media . 79

Protocol nr. 2015/4 houdende de conclusies van de onderhandelingen die op 2, 9 en 24 september en 14 en 21 oktober 2015 werden gevoerd in de onderafdeling 'Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap' van de eerste afdeling van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten..... 89

Protocol nr. 346.1122 houdende de conclusies van de onderhandelingen van 14 september, 28 september, 19 oktober en 26 oktober 2015 die gevoerd werden in het sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest 109

Voorontwerp van decreet van 13 november 2015..... 117

Advies van de Raad van State van 18 december 2015 127

Voorontwerp van decreet van 9 juni 2016 155

Advies van de Raad van State van 12 juli 2016..... 163

Ontwerp van decreet..... 175

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting

1. Samenvatting

Met dit ontwerp van decreet wenst de Vlaamse Regering de bestuurlijke verrommeling en beleidsconcurrentie binnen de Vlaamse bestuurlijke ruimte in te perken. De taakstelling van de provincies wordt verder aangescherpt. In de toekomst zullen zij niet langer taken of dienstverlening kunnen ontplooien op het vlak van de zogenaamde culturele en persoonsgebonden aangelegenheden. Naast een verdere afbakening van het provinciale belang verschaft dit ontwerp van decreet eveneens het financiële en juridische kader waarbinnen op een ordentelijke manier de taken en bevoegdheden met de bijbehorende middelen kunnen worden overgedragen aan de overheden die nog steeds over bevoegdheden beschikken op dit vlak (de Vlaamse overheid en de lokale besturen).

2. Situering

2.1. De Vlaamse provincies binnen hun historische en internationale context

De huidige positie van de Vlaamse provincies in het bestuurlijke landschap wordt mede bepaald door de historische context. Hun ontstaansgeschiedenis gaat terug op de indeling van de Zuidelijke Nederlanden in negen departementen door de Franse bezetter in 1795. Deze indeling is behouden onder het Verenigd Koninkrijk en overleefde ook de Belgische onafhankelijkheid in 1830. Het Nationaal Congres wilde in 1831 breken met het Jacobijnse centralisme van de voorgaande periodes en zag de provincies en gemeenten niet als louter territoriale onderverdelingen van de Staat. Door hun verankering in de Grondwet werden ze zelfstandige politieke lichamen met een onderscheiden rechtspersoonlijkheid. Toch wenste men evenmin terug te keren naar het gewestelijk particularisme van het Ancien Régime. Artikel 162 van de Grondwet bepaalt dan ook dat de provinciale en gemeentelijke instellingen bij wet worden geregeld. En ook in de Provinciewet van 1836 werd de bewegingsruimte van de provincies ingeperkt. Zo mocht de provincieraad maar een paar keer per jaar vergaderen en werd de gouverneur voorzitter van de bestendige deputatie. Hoewel dit regime geleidelijk aan is versoepeld, is er in wezen niets fundamenteels gewijzigd aan de positionering van de provincies in het interbestuurlijke landschap. De vergelijking met de Gemeentewet die eveneens in 1836 tot stand komt is op dit punt bijzonder instructief. Binnen het spanningsveld tussen centralisme en autonomie kregen de gemeenten toen opvallend meer beleidsruimte en initiatief.

De provinciale verordeningsbevoegdheid is steeds integraal concurrerend geweest. Enerzijds mag er geen inbreuk worden gemaakt op de gemeentelijke bevoegdheden en anderzijds mogen de provinciale reglementen en verordeningen geen betrekking hebben op onderwerpen die reeds werden geregeld door een hogere overheid. Zij zijn eveneens van rechtswege opgeheven van zodra een hogere overheid dezelfde aangelegenheid heeft geregeld. Als gevolg hiervan heeft het provinciebestuur steeds aanvullende taken op zich genomen op onder meer het vlak van onderwijs, toerisme en recreatie, infrastructuur voor gehandicapten enzovoort. Dit heeft echter niet kunnen verhinderen dat sedert de jaren 70 het debat over de provincies toenam. Door fusies was immers de schaal van de gemeenten gevoelig opgetrokken.

Het Egmontpact en het Stuyvenbergakkoord schoven reeds in ’77-’78 het afschaffen van de provinciale organen naar voor. De geschiedenis besliste er anders over. Met de tweede staatshervorming van 1980 werden bovendien gemeenschappen

en gewesten in het leven geroepen die steeds meer bevoegdheden kregen. Binnen deze context werd de rol van het historisch intermediair niveau met een open taakstelling in toenemende mate in vraag gesteld. Hoewel verschillende hervormingsplannen en aanbevelingen elkaar opvolgden, bleef de impact van deze discussie tot voor kort relatief beperkt. Zo hadden de provincies het tijdens het kerntakendebat moeilijk invulling te geven aan hun interbestuurlijke positie, maar bevatte het bestuursakkoord dat in 2003 werd afgesloten nog steeds een mix van positieve en negatieve elementen in termen van algemene taakstelling en bevoegdheden.

Een belangrijke stap in de nadere omschrijving van de opdrachten van de provinciebesturen werd tijdens de vorige Vlaamse bestuursperiode (2009-2014) gezet door de implementatie van de aanbevelingen uit het zogenaamde witboek Interne Staatshervorming. Het witboek legde de klemtoon op de Vlaamse overheid aan de ene kant, en sterke gemeenten aan de andere kant. Door middel van een aanpassing van artikel 2 van het Provinciedecreet, dat de provinciale taakstelling regelt, kwam de focus van de provinciebesturen te liggen op de grondgebonden bevoegdheden en kunnen de provincies sinds 1 januari 2014 enkel nog persoonsgebonden bevoegdheden uitoefenen indien daar een uitdrukkelijke decretale grondslag voor bestaat. Concrete afspraken over de uitvoering van die persoonsgebonden bevoegdheden door de provincies werden in bestuursakkoorden tussen de Vlaamse overheid en de verschillende provincies vastgelegd en ook de middelen die nodig waren voor de uitoefening van overgehevelde taken, werden verevend per 1 januari 2014.

Deze evoluties in Vlaanderen zijn niet uniek vanuit een internationaal perspectief. Het spanningsveld tussen centralisme en decentralisering is aanwezig in de meeste westerse democratieën en niet enkel in landen met een Franse, napoleontische erfenis. Het toenemende belang van het internationale en Europese niveau in de laatste decennia is hier zonder twijfel niet vreemd aan. Zo valt in Nederland vanaf 1 januari 2015 de jeugdhulpverlening, een vroegere provinciale bevoegdheid, onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Het kabinet-Rutte-II heeft overigens verregaande plannen met de provincie. Op de lange termijn (2025) wenkt, volgens de regeringspartijen, het perspectief van vijf landsdelen (grote samengevoegde provincies), en 'een materieel gesloten provinciale huishouding, beperkt tot taken van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid'. Het sluiten van de provinciale huishouding betekent praktisch een beperking van de belangen die de provincie mag behartigen. Ook hier vormen het terugdringen van de bestuurlijke drukte en het toenemende belang van het Europese niveau een belangrijke motivatie voor de geplande veranderingen.

In Denemarken besliste de regering in 2004 tot een hervorming van het Deense administratieve landschap met fusies van gemeenten (van 275 naar 98) en de vervanging van de 13 provincies door 5 regio's. Het regionale belang wordt er behartigd door de raden van de regio die zich onder meer bekommeren om het economische beleid van de regio. Regio's en gemeenten hebben in gezondheidszorg en welzijn overlappende bevoegdheden, maar de gemeente is duidelijk het primaire niveau. Regio en gemeenten werken samen via 'binding health care partnerships'. De Deense regio's mogen geen belastingen innen, dit in tegenstelling tot de vroegere provincies, die dit wel konden. Ter compensatie is er een speciaal financieringssysteem voor de regionale besturen. De regio-inkomsten komen van de centrale overheid en de gemeenten. Deze staan in voor respectievelijk 70% en 30% van de regionale inkomsten.

Ook Frankrijk ontsnapt niet aan deze tendens. De algemene bevoegdheidsclausule, gedeeltelijk geschrapt door de hervorming van 16 december 2010, is door de wet van 27 januari 2014 voor de departementen hersteld. De wet nr. 2015-991 van 7 augustus 2015 houdende de nieuwe territoriale organisatie van de Republiek (Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la

République, NOTRe), schrapt terug deze algemene bevoegdheidsclausule voor de departementen.

2.2. Probleemstelling

Zoals reeds aangehaald is het pleidooi voor een gesloten provinciale taakstelling met een focus op grondgebonden bevoegdheden ook in Vlaanderen niet nieuw. Zo stelde de Commissie Bestuurlijke Organisatie (CBO) die in opdracht van minister Peeters de Vlaamse interbestuurlijke verhouding onder de loep had genomen, reeds in 1997 in haar eindrapport dat ze zich de vraag had gesteld naar de wenselijkheid van een politiek niveau tussen gemeenten en het Vlaamse niveau. De CBO stelde dat een politiek tussenniveau weliswaar behouden moet blijven maar ook opnieuw moet gedefinieerd worden. De CBO vond dat "het hier dan vooral gaat om bevoegdheden in de sfeer van bovenlokale verdeling, planning en afstemming, binnen centrale plankaders en met respect voor de beslissingsruimte van de lokale besturen. Dat betekent zeker niet dat dit voor alle beleidsdomeinen en altijd moet worden toegepast.".

Nog volgens de CBO zijn de gemeenten en het Vlaamse niveau de sterkst gelegitimeerde politieke niveaus en "is het wenselijk om de opdrachten van de provinciebesturen te omschrijven en voorwerp van onderhandelingen te maken, ook om te vermijden dat 3 niveaus zich proberen te profileren op hetzelfde terrein en dat 3 besturen elke modegevoeligheid voor 'nieuwe' problemen willen opvangen door eigen geprofileerde initiatieven waarmee de besturen zich voor de publieke opinie als een alert en daadkrachtig bestuur willen presenteren, maar waarmee een rationele probleemaanpak van het algemeen belang niet gediend is.".

Recent nog beval de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid in haar eindrapport van 2010 aan te streven naar maximaal twee interveniërende bestuursniveaus in processen. Dit komt de transparantie van de bestuurlijke organisatie voor de burger en de efficiënte inzet van de overheidsmiddelen ten goede. De bestaande situatie, waarin de provincies toch nog bevoegdheden mogen uitoefenen inzake persoonsgebonden materies indien decretaal bepaald, zorgt voor verwarring bij zowel de betrokken overheden als bij de betrokken burgers en organisaties.

Vanuit dit inzicht en perspectief kiest de Vlaamse Regering dus duidelijk voor een scherper aflijnen van de provinciale taakstelling. Het regeerakkoord is op dit punt ondubbelzinnig.

"We slanken de provincies verder af.

De provincies oefenen niet langer persoonsgebonden bevoegdheden uit. De persoonsgebonden bevoegdheden die hen door sectorale decreten zijn toegewezen […] worden geschrapt." (p. 7).

Door deze nieuwe aanpassing van de taakomschrijving van de provincies wordt de huidige, onduidelijke situatie weggewerkt. We komen daarbij tegemoet aan de vraag naar transparantie, gaan beleidsconcurrentie tegen en vergroten de efficiëntie.

In de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019 wordt verder geconcretiseerd hoe de wijziging van de provinciale taakstelling concreet dient te worden vorm gegeven.

"Zoals het regeerakkoord bepaalt, slanken we de provincies verder af. De provincies zullen niet langer persoonsgebonden bevoegdheden uitoefenen. De voorheen door de provincies uitgeoefende persoonsgebonden bevoegdheden hevelen we over naar de Vlaamse overheid en de gemeenten. Als minister van binnenlands

bestuur neem ik de coördinatie van deze beweging op en bewaak ik de coherentie van het geheel, over de verschillende provincies en beleidsdomeinen heen. Dit is een omvangrijke oefening die we gefaseerd zullen uitvoeren. De eerste fase bestaat uit het in detail in kaart brengen welke taken en bevoegdheden (inclusief de domeinen) de provincies in deze materies uitoefenen en welke beleidsinstrumenten, mensen en middelen hiervoor worden ingezet. In een tweede fase zal voor elk van deze taken en bevoegdheden aangegeven worden welk bestuursniveau ze zal overnemen, indien het nuttig wordt geacht dat deze taken en bevoegdheden behouden blijven. Aansluitend op het beleid van de Vlaamse Regering tot decentralisatie van bevoegdheden, wens ik een maximale overdracht naar de gemeenten te realiseren, eventueel in een herkenbaar samenwerkingsverband. Als dat niet mogelijk is, gebeurt de overdracht naar de Vlaamse overheid. In de derde fase zal een concreet transitieplan worden opgesteld. Ik hecht er het grootste belang aan dat alle overdrachten op een goed georganiseerde manier kunnen gebeuren." (p. 16).

Dit ontwerp van decreet bepaalt het juridische raamwerk waarbinnen de overdracht van provinciale dienstverlening en de bijbehorende middelen en personeel kan gebeuren.

3. Inhoud

3.1. Aanscherpen van het provinciale profiel

Krachtens artikel 41 van de Grondwet worden de uitsluitend provinciale belangen door de provincieraden geregeld. Dit beginsel doet echter geen afbreuk aan de bevoegdheid van de decreetgever om, binnen de aan de gewesten en de gemeenschappen toegewezen materies, te oordelen welk het meest geschikte niveau is om een aangelegenheid te regelen.

Zoals de Raad van State in haar advies nr. 50.557/3 van 29 november 2011 bij het voorontwerp van decreet ter wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 reeds stelde, zou, gestoeld op arrest nr. 95/2005 van het Grondwettelijk Hof,

"een beperking van de provinciale autonomie slechts ongrondwettig zijn wanneer ze kennelijk onevenredig is, wat met name het geval zou zijn wanneer aan de provincies het geheel of de essentie van hun bevoegdheden zou worden ontzegd of wanneer de beperking van de provinciale bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord vanuit de overweging dat die bevoegdheid beter zou kunnen worden uitgeoefend op een ander beleidsniveau.".

De Raad van State oordeelde daarbij ook dat het ontnemen van de persoonsgebonden bevoegdheden van de provincies niet het geheel van de bevoegdheden betreft en dat, al gaat het om belangrijke bevoegdheden, evenmin aan de provincies de essentie van hun bevoegdheden wordt ontnomen.

In het kader van een ordentelijke inrichting van het binnenlands bestuur wenst de Vlaamse Regering zodoende de inhoud van het provinciaal belang nog duidelijker te definiëren door een aantal bevoegdheden daarvan uit te sluiten. De Vlaamse Regering respecteert daarbij wel de essentie van de provinciale bevoegdheden, door de provincies, behoudens uitdrukkelijke andersluidende decretale bepalingen, het volle initiatiefrecht te laten behouden over de grondgebonden aangelegenheden, en de provinciale bevoegdheden enkel te beperken inzake de in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI) vermelde aangelegenheden.

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 grondge-

bonden 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.

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 gemeenten.

Het onttrekken van de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden aan het provinciaal belang past ook in het streven naar een efficiënt en effectief overheidsbestuur. Bij een goede ordening van het overheidsbestuur mogen de verschillende overheden onderling niet concurrentieel optreden en komen er zo weinig mogelijk bestuursniveaus tussen in de diverse processen. Dit is bijvoorbeeld ter illustratie het geval in subsidieprocessen. In de vorige regeerperiode werd het provinciale bestuursniveau uitgesloten van structurele financiering van op landelijk niveau georganiseerde en gesubsidieerde organisaties. Het bundelen van de subsidiebedragen op één niveau moest leiden tot een daling van beheerskosten voor de overheid, maar eveneens tot een daling van de administratieve lasten voor de subsidieaanvrager (één aanvraagdossier in plaats van één voor de Vlaamse overheid en nog één per provincie). In de praktijk doen we echter de vaststelling dat deze organisaties nog steeds provinciale middelen ontvangen, maar dan onder de noemer van (meerjarige) projectsubsidies of vergoedingen voor dienstverlening. Daardoor worden de beoogde efficiëntiedoelstellingen niet behaald en is een verdere afbakening van de provinciale taakstelling aangewezen.

3.2. Hervorming provinciale financiering

Een overdracht van bevoegdheden gaat noodzakelijkerwijze gepaard met een overdracht van de nodige financieringsmiddelen. Uit het Provinciefonds als algemene financieringsbron voor de provincies kan niet meer worden geput: dat werd namelijk volledig opgeheven met ingang van 1 januari 2015[1]. Daarnaast zijn de opbrengsten uit provinciale belastingen de belangrijkste algemene financieringsbron voor de provincies. Het gros daarvan zijn opbrengsten uit de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV).

Om de overdracht van de nodige middelen te verzekeren grijpt dit ontwerp van decreet, vermits geen beroep meer kan worden gedaan op een bestaande basisfinan-

[1] Cf. de artikelen 101 en 102 van het decreet van 19 december 2014 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015. *BS* 30 december 2014.

ciering vanuit de Vlaamse overheid, daarom noodzakelijkerwijze in op de provinciale onroerende voorheffing. Daarom wordt in dit decreet de Vlaamse basisheffing opgetrokken van 2,5% naar 3,97%, namelijk tot het niveau dat voldoende moet zijn om de overgedragen taken en bevoegdheden te financieren. Tegelijkertijd worden de provinciale opcentiemen herrekend op basis van deze verhoogde basisheffing en de dalende financieringsbehoefte die de provincies ondervinden ten gevolge de bestuurlijke hervorming. Op basis van deze herrekening voorziet het ontwerp van decreet in het vastleggen van maximumtarieven voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing in elke Vlaams provincie gedurende een periode van vijf aanslagjaren vanaf de inwerkingtreding van het decreet.

Onder punt 4.2.3 wordt uitgebreider ingegaan op de samenstelling van de provinciale ontvangsten en uitgaven.

3.2.1. Aanpassingen Vlaamse Codex Fiscaliteit

De integratie van de provinciale onroerende voorheffing in de Vlaamse basisheffing vergt een wijziging van de artikelen 2.1.4.0.1, 2.1.4.0.2, 2.1.5.0.1, 2.1.5.0.6 en 2.1.5.0.7 van het decreet van 13 december 2013 houdende de Vlaamse Codex Fiscaliteit. Die artikelen hebben betrekking op de Vlaamse tarieven inzake onroerende voorheffing en op de provinciale onroerende voorheffing.

Conform artikel 4 van de Bijzondere Financieringswet zijn de gewesten bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de onroerende voorheffing te bepalen. Alleen de vaststelling van de belastbare materie, met name het kadastraal inkomen, wordt nog altijd door de federale wetgever geregeld.

3.2.2. Aanpassing gemeentelijke opcentiemen

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 het huidige aantal gemeentelijke opcentiemen. Doen zij dat niet, dan zullen hun opbrengsten uit de onroerende voorheffing in dezelfde verhouding stijgen als de nieuwe gewesttarieven ten opzichte van de huidige tarieven. Ook in 1991 werd een dergelijke aanpassing van gemeentelijke opcentiemen bij decreet verplicht gesteld, toen het gewestelijke tarief van 1 naar 2,5% werd opgetrokken[2].

3.3. Overdracht van taken en dienstverlening

Het gezag van een publiekrechtelijke werkgever reikt nooit verder dan de eigen organisatie. Opdat die werkgever personeel zou kunnen overdragen aan een andere openbare instelling is om die reden een juridische grondslag noodzakelijk. Ook voor de overdracht van patrimonium, rechten en plichten is een decretale verankering vereist. De exacte toewijzing van personeel, patrimonium, rechten en plichten aan de ontvangende overheden zal, in zoverre als vereist, gebeuren door de Vlaamse Regering door middel van een uitvoeringsbesluit. Het gaat hierbij voor alle duidelijkheid niet om het toewijzen van bevoegdheden. De bevoegdheidsverdeling wordt immers geregeld door de wijziging van artikel 2 van het Provinciedecreet. De Vlaamse Regering zal enkel in overleg met de betrokken lokale besturen bekijken of een over te dragen taak of dienstverlening kan worden opgenomen op het lokale niveau. Indien wel, dan zal de dienstverlening met het bijbehorende personeel, financiële middelen, patrimonium, rechten en plichten worden overgedragen naar

[2] Cf. artikel 61 van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede de bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991. *BS* 29 december 1990.

de stad of gemeenten. Indien niet, dan zal de overdracht naar het Vlaamse niveau gebeuren.

Een analoge werkwijze wordt gehanteerd in het kader van de federale staatshervorming waar artikel 12 BWHI de wettelijke grondslag voorziet en de voorwaarden en nadere regelen van de overdracht worden bepaald bij koninklijk besluit.

4. Bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever

4.1. Met betrekking tot het bepalen van het provinciaal belang

Zoals onder meer blijkt uit het advies nr. 50.557/3 van de Raad van State van 29 november 2011[3] bestaat er weinig twijfel over de bevoegdheid van de Vlaamse overheid om de provinciale autonomie in te perken.

Rekening houdend met wat is uiteengezet onder punt 3.1, moet worden vastgesteld dat de vooropgestelde beperking van de provinciale autonomie niet kennelijk onevenredig is, nu zij niet raakt aan de essentie of het geheel van de provinciale bevoegdheden[4]. De recente grondwetswijzigingen in het kader van de zesde staatshervorming veranderen niets wezenlijk aan de situatie zoals die bestond bij de vorige wijziging van het Provinciedecreet. Integendeel, het deel van artikel 41 van de Grondwet (GW) dat per 31 januari 2014 werd toegevoegd, handelt over de afschaffing van provinciale instellingen. Ook de wijzigingen aan artikel 162 GW kaderen in de mogelijkheid die de grondwetgever aan de gewesten biedt om de provincies af te schaffen en ze desgewenst te vervangen door zogenaamde bovengemeentelijke besturen. Het is niet de ambitie van de Vlaamse Regering om de provincies af te schaffen, wel om hen de persoonsgebonden bevoegdheden te ontnemen. Noch artikel 41 GW noch artikel 162 GW vormen op dit punt een belemmering.

4.2. Met betrekking tot de provinciale fiscaliteit

Onder voorbehoud van de beperkingen die zouden voortvloeien uit de Grondwet zelf, met name artikel 170 en eventuele andere bepalingen gelezen in samenhang met artikel 19, §1, BWHI, is het duidelijk dat de provinciale fiscaliteit een gewestelijke bevoegdheid is. De omschrijving van de bevoegdheid inzake provincies in artikel 6, §1, VIII, BWHI is immers zo ruim dat zij ook de provinciale belastingen omvat. Behoudens uitzonderingen die hier niet ter zake doen, betreft dit immers het geheel van "de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen" (VIII, 1°) alsook "de algemene financiering van de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten en de provincies" (VIII, 9°).

Dat de regels inzake de vestiging en de invordering van de provinciale zowel als gemeentelijke belastingen onder deze gewestelijke bevoegdheid vallen, wordt algemeen aanvaard. Zo oordeelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, in een advies over een wetsontwerp om artikel 10 van de wet van 24 december 1996 aan te passen dat dit sedert de staatshervorming van 2001 niet langer tot de federale bevoegdheid behoort[5]. Door ''de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen'' aan de gewesten toe te vertrouwen, zijn ook de regels met betrekking tot de vestiging en de invordering van de gemeente- en provinciebelastingen een gewestelijke bevoegdheid.

---

3 Advies RvS 50.557/3 van 29 november 2011, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1493/1, 163-167.

4 Ook de Raad van State bevestigde dit in zijn advies op het voorontwerp van decreet zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 13 november 2015 (Adv. RvS 58.510/3 van 18 december 2015, punten 6 en 6.1.).

5 *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 50-1990/3.

Het Vlaams Parlement heeft vervolgens de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen zelf geregeld bij decreet van 30 mei 2008. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in arrest 89/2010 dat ook de vestiging en de invordering van de gemeente- en provinciebelastingen onder de bevoegdheid van artikel 6, §1, VIII, eerste lid, 1°, BWHI valt, onder voorbehoud van de bevoegdheid die door artikel 170, §4, tweede lid, GW aan de federale wetgever is voorbehouden (overweging B.5.1).

Het is de overtuiging van de Vlaamse Regering dat de enige beperking aan de gewestelijke bevoegdheid inzake provinciale belastingen voortvloeit uit artikel 170, §3, Grondwet. Namelijk dat de federale wet, met het oogmerk om een federale belastbare materie te behouden, kan verbieden dat de provincies bepaalde materies belasten (of op een bepaalde manier belasten), maar niet dat artikel 170 van de Grondwet de gewesten verbiedt om provinciale belastingen af te schaffen. De Raad van State meent immers, in zijn recent advies 56.701/VR/3 van 12 november 2014 (naar aanleiding van een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest houdende diverse fiscale bepalingen waarbij twee artikelen aan de Vlaamse Codex Fiscaliteit werden toegevoegd waarbij gemeenten, maar niet provincies of agglomeraties van gemeenten, opcentiemen mogen heffen op de verkrottingsheffing woningen en gebouwen en op de leegstandsheffing bedrijfsruimtes) dat artikel 170 van de Grondwet de mogelijkheid om provinciale belastingen af te schaffen aan de federale wetgever voorbehoudt[6].

In zijn adviezen 56.701/VR/3 van 12 november 2014 en 58.510/3 van 18 december 2015, hanteert de Raad van State in wezen twee argumenten die de Vlaamse Regering hieronder wil weerleggen. Op de eerste plaats schuift de Raad van State artikel 19, §1, BWHI in de huidige versie (zoals die geldt sedert 1 januari 2002 ingevolgde de bijzondere wet van 13 juli 2001) terzijde. Ten tweede leidt de Raad van State uit de parlementaire voorbereiding van artikel 170 van de Grondwet en uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof af dat enkel de federale wetgever provinciale belastingen zou kunnen afschaffen.

4.2.1. De draagwijdte van artikel 19, §1, BWHI

De BWHI bevat zoals bekend in artikel 19, §1, eerste lid, de regel die bepaalt welke door de Grondwet aan de 'wet' voorbehouden aangelegenheden door het loutere gebruik van dit woord tot de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever behoren, en in welke gevallen het woord 'wet' 'neutraal' is in de zin dat het enkel uitspraak doet over de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, maar niet over de bevoegdheidsverdeling tussen de Federale Staat en de deelstaten. De regel luidt nu (sinds 1 januari 2002):

"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 door de bijzondere wetgever van 2001 in het kader van de staatshervorming van 2001 bepaalde peildatum is dus de datum van 1 oktober 1980 (datum van inwerkingtreding van de oorspronkelijke BWHI van 8 augustus 1980).

In zijn advies 58.510/3 van 18 december 2015 stelt de afdeling Wetgeving van de Raad van State echter dat de in het voorliggende ontwerp geregelde aange-

[6] Advies RvS 56.701/VR/3 van 12 november 2014, *Parl.St.* Vl. Parl. 2014-15, nr. 174/1, 32-35.

legenheid[7] geen bevoegdheid zou uitmaken die bij de artikelen 4 tot 9 van de BWHI aan de gewesten is overgedragen, zodat ook niet moet worden onderzocht wat de weerslag is van het gewijzigde artikel 19 BWHI op artikel 170, §3, van de Grondwet. In tegenstelling tot wat de Raad van State beweert, gaat het hier wel degelijk om een aangelegenheid die tot bevoegdheid van de gewesten behoort. Zoals hierboven reeds opgemerkt, is het Vlaamse Gewest immers bevoegd inzake de provinciale belastingen op grond van zijn bevoegdheid inzake de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen (artikel 6, §1, VIII, eerste lid, 1°, BWHI), enerzijds, en de algemene financiering van de gemeenten, agglomeraties en federaties van gemeenten, de bovengemeentelijke besturen en de provincies (artikel 6, §1, VIII, eerste lid, 9°, BWHI), anderzijds. De bevoegdheid om uitzonderingen vast te stellen op de lokale belastingbevoegdheid en om provinciale belastingen af te schaffen of in te perken, moet niet (langer[8]) als een van de voormelde gewestaangelegenheden per se afzonderlijke aangelegenheid worden aanzien[9] [10]. Blijft dan nog de vraag of er, in die gewestaangelegenheid, alsnog een exclusief bevoegdheidsvoorbehoud ten voordele van de federale wetgever bestaat om een maatregel als bedoeld in artikel 170 GW te kunnen nemen, dan wel of ten gevolge van de wijziging van artikel 19 BWHI met de vijfde staatshervorming, dat bevoegdheidsvoorbehoud niet langer geldt.

Welnu, wanneer wordt nagegaan op welk ogenblik de thans in artikel 170 GW opgenomen regels door de grondwetgever zijn bepaald, dan blijkt dat op de bepaling van artikel 170, §3, derde lid, na, de inhoud van de relevante bepalingen van ar-

---

7 Bedoeld wordt, meer bepaald, het uitsluiten van de mogelijkheid voor de provincies om opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing of, ruimer, het vaststellen van uitzonderingen op de lokale belastingbevoegdheid (Advies RvS 58.510/3 van 18 december 2015, punt 4.1.2).

8 Zie ook in fine van punt 4.2.2, wat betreft de verruiming van de gewestbevoegdheid ten aanzien van de provincies, ten gevolge van de zesde staatshervorming.

9 Wat artikel 6, §1, VIII, eerste lid, 1°, BWHI betreft, merkt de Raad van State op, met een verwijzing naar zijn advies 34.913/VR van 4 maart 2003, dat het exclusieve karakter van het federale bevoegdheidsvoorbehoud zou voortvloeien uit de parlementaire voorbereiding van artikel 170 van de Grondwet. Die parlementaire voorbereiding (die overigens dateert van 1979-1980) kan echter niet worden ingebracht tegen de duidelijke tekst van artikel 19 BWHI (dat, zoals gewijzigd in 2001, van latere datum is). Bovendien is de Raad van State in zijn advies 34.913/VR van 4 maart 2003 enkel nader ingegaan op artikel 170, §4, GW. Welnu, zoals hieronder nog wordt aangetoond (cf. infra, punt 4.2.2), kan niet zonder meer worden aangenomen dat artikel 170, §4, tweede lid de bevoegdheid van de hogere overheid om de lokale autonomie te beperken, op identiek dezelfde manier heeft geregeld als artikel 170, §3, tweede én derde lid, a fortiori indien ook rekening wordt gehouden met de uitbreiding van de gewestelijke bevoegdheden ten aanzien van de provincies in het kader van de zesde staatshervorming.

10 Wat artikel 6, §1, VIII, eerste lid, 9°, BWHI betreft, merkt de Raad van State, met verwijzing naar overweging B.4. arrest nr. 93/2000 van het Grondwettelijk Hof, op dat "het Grondwettelijk Hof [heeft] 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" (Advies RvS 58.510/3 van 18 december 2015, punt 4.1.2). Die verwijzing is evenwel niet relevant, nu dit arrest werd uitgesproken en betrekking had op een regeling die werd aangenomen op een ogenblik dat artikel 19 BWHI nog niet was aangepast, d.w.z. op een ogenblik dat er in elk geval, en ook op grond van artikel 19 BWHI, nog een bevoegdheidsvoorbehoud gold ten voordele van de federale wetgever, wat betreft de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 170 GW. (cf. ook infra, punt 4.2.2). In het arrest overweegt het Grondwettelijk Hof overigens ook niet met zoveel woorden, zoals in het advies wordt gesteld, "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". Het Hof stelde enkel vast dàt de in die zaak bestreden decretale regeling, die enkel betrekking had op de vaststelling van de dotatie uit het Provinciefonds, "niet [raakt] aan de bevoegdheid van de federale wetgever bedoeld in de artikelen 162, eerste lid, en 170, §3, van de Grondwet", zodat het de analyse van het Hof ook tot dat punt beperkt is kunnen blijven. Uit dat arrest kan dan ook niet a contrario worden afgeleid dat de decreetgever, wanneer hij de aangelegenheid als bedoeld in artikel 6, §1, VIII, 9°, BWHI regelt, geen enkele maatregel zou kunnen nemen als bedoeld in artikel 170 GW. Dat geldt des te meer indien die maatregel wordt genomen nadat, bij de vijfde staatshervorming, artikel 19 BWHI werd gewijzigd en het bevoegdheidsvoorbehoud ten aanzien van de federale wetgever, is vervallen.

tikel 170 reeds te vinden is in de Grondwet van 1831 (toenmalig artikel 110 GW). Dit geldt met name voor de bepalingen van:
– artikel 170, §1;
– artikel 170, §3, 1 en 2;
– artikel 170, §4, 1 en 2.

Bij de grondwetswijziging van 29 juli 1980 werd artikel 170 (toen 110), §2, eerste en tweede lid ingevoegd evenals artikel 170 (toen 110), §3, derde lid. Het tweede lid van artikel 170 (toen 110), §3 en 4 werd weliswaar herplaatst, maar is niét nieuw. De aldus op 29 juli 1980 aangevulde en herschikte versie van artikel 110 GW (nu artikel 170 GW) is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 30 juli 1980 en ook in werking getreden op 30 juli 1980. De bijzondere wetgever heeft er in 2001 dus in beginsel voor gekozen om aan de term 'wet' in alle grondwetsbepalingen van voor 1 oktober 1980 en dus ook aan het geheel van artikel 170 wel degelijk een 'neutrale' betekenis te geven[11].

De stelling van de Raad van State houdt daarmee impliciet in dat artikel 19 BWHI strijdig zou zijn met de Grondwet, minstens wat betreft het woord 'wet' in grondwetsbepalingen die tussen 17 juli 1980 en 1 oktober 1980 zijn aangenomen. Aan het neutraal karakter van de term 'wet' in grondwetsbepalingen van voor 17 juli 1980 twijfelt ook de Raad van State niet, en kan er ook geen twijfel zijn[12].

Over dit precieze punt (grondwetsbepalingen tussen 17 juli en 1 oktober 1980) heeft het Grondwettelijk Hof zich nog niet uitgesproken, maar in de lijn van de recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waarin grondwetsbepalingen gelezen worden in de context van het geheel van de staatshervorming waarvan zij deel uitmaken (arresten nrs. 57/2014, 72/2014 en 96/2014), mag men ervan uitgaan dat de wijziging van de BWHI in 2001 als deel van de zgn. vijfde staatshervorming, de toets van het Grondwettelijk Hof zou doorstaan, inbegrepen de wijziging van artikel 19, §1, BWHI. Bovendien kan men uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof afleiden dat het principiële verbod voor de deelstaten om de door de Grondwet voor de wet voorbehouden bevoegdheden te betreden ('principieel' als onderscheiden van een verbod dat in concreto uit een welbepaalde grondwetsbepaling kan voortvloeien, waarover infra meer), niét uit de Grondwet zelf voortvloeit, maar enkel uit dit artikel 19 BWHI[13]. Anders gezegd: voor zover artikel 19 BWHI ongrondwettig zou zijn, geldt er zelfs geen algemeen verbod om door grondwetswijzigingen van na 1 oktober 1980 aan de wet voorbehouden bevoegdheden te betreden en moet dit voor elke grondwetsbepaling in concreto worden bepaald, ongeacht of ze van voor 17 juli 1980, 1 oktober 1980 of nadien dateert. Het is zeer onwaarschijnlijk dat het Grondwettelijk Hof tot dergelijke beslissing zou komen.

Er is in het geval van artikel 170 van de Grondwet echter meer dan enkel de duidelijke tekst van artikel 19 BWHI. Conform genoemd arrest van het GwH nr. 35/2003 geldt ook dat een latere wijziging van een grondwetsartikel er niet toe leidt dat de draagwijdte van het woord 'wet' is gewijzigd in die onderdelen van een grondwetsbepaling die reeds bestonden voor 17 juli 1980. Daaruit volgt dat alvast in artikel 170, §3, eerste en tweede lid, zoals in artikel 170, §4, eerste en tweede lid, het woord 'wet' een neutrale betekenis heeft en dus geen door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden exclusieve bevoegdheid inhoudt (over de precieze interpretatie van artikel 170, §3, tweede lid, en §4, tweede lid, zie infra). De zinsnede dat "De wet de uitzonderingen bepaalt waarvan de noodzakelijkheid blijkt" stond immers reeds in de Grondwet van 1831. Dit is van belang, omdat

[11] In dezelfde zin J. VANPRAET, in J. Velaers e.a., De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen, (Antwerpen: Intersentia 2014), p. 291-292.
[12] Zie daarover in het bijzonder het arrest GwH nr. 35/2003, http://www.const-court.be/public/n/2003/2003-035n.pdf.
[13] Vergelijk. ALEN, Compendium van het Belgisch Staatsrecht, nr. 366 en 371.

de Raad van State, in het eerder vermelde advies van 12 november 2014, zijn argumentatie tegen het ontwerp uiteindelijk niet eens baseert op de bepaling van artikel 170, §3, derde lid (die inderdaad pas op 29 juli 1980 werd aangenomen), maar wel op een interpretatie van artikel 170, §3, tweede lid (en §4, tweede lid), die volgens de Raad een keuze van de grondwetgever voor een exclusieve federale bevoegdheid zou inhouden, terwijl alvast voor die bepalingen het chronologisch argument van de Raad van State juist niet opgaat. De beweerde exclusiviteit van de federale bevoegdheid in die materie moet dus, althans indien er van een exclusiviteit sprake zou zijn, een andere grondslag hebben dan énkel de vaststelling dat het woord 'wet' wordt gebruikt in artikel 170, §3, tweede lid, en §4, tweede lid. Om te weten of de federale bevoegdheid om beperkingen aan te brengen aan gemeente- en provinciebelastingen daadwerkelijk exclusief is of, daarentegen, gedeeld is, dient dan ook die concrete draagwijdte te worden nagegaan van de bepaling waarin het woord 'wet' wordt gebruikt (cf. infra, punt 4.2.2).

Dat sluit niet uit dat op grond van een concrete analyse van de bedoeling van de grondwetgever het om een exclusief aan de federale wetgever voorbehouden materie zou kunnen gaan, maar die analyse moet dan wel in concreto worden gemaakt voor elk onderdeel van artikel 170 van de Grondwet afzonderlijk en kan niet voor alle onderdelen van dit artikel worden afgeleid uit het loutere feit dat de bepaling dateert van na 17 juli 1980.

Het klopt weliswaar dat de wetgevende kamers in de BWHI van 1980 de bevoegdheden waar de Grondwet het woord wet gebruikte niet hebben willen overdragen aan de deelstaten (cf. de oorspronkelijke versie van artikel 19 BWHI van 8 augustus 1980), maar dit betekent niet dat zij daarmee ook de onoverdraagbaarheid hebben willen betonneren in de Grondwet en nog minder dat daaruit moet worden afgeleid dat in de kort voordien gewijzigde grondwetsbepalingen (i.e. artikel 170, §3, derde lid) het woord wet de betekenis moet hebben van 'niet bij bijzondere wet overdraagbare materie'.

4.2.2. Interpretatie van de parlementaire voorbereiding van artikel 170 GW en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof

Aansluitend bij wat voorafgaat, moet bijgevolg ook nog worden ingegaan op het standpunt van de Raad van State, die op basis van de parlementaire voorbereiding van artikel 170 van de Grondwet (zoals bepaald in 1980) en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof van oordeel is dat enkel de federale wetgever provinciale belastingen zou kunnen afschaffen of inperken. Nochtans volgt die conclusie naar het oordeel van de Vlaamse Regering geenszins uit de parlementaire voorbereiding van artikel 170 van de Grondwet (zoals bepaald in 1980) en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

In artikel 170 GW liggen meerdere bevoegdheidsverdelingen besloten, met name zowel bevoegdheidsverdelingen tussen Federale Staat en deelstaten, als bevoegdheidsverdelingen jegens de provincies en gemeenten. Van belang daarbij is dat er sinds 1980 een onderscheid is tussen enerzijds de belastingbevoegdheid van de deelstaten en gemeenten en anderzijds die van de provincies. Enkel voor die laatste kan de belastingbevoegdheid geheel worden afgeschaft. De deelstaten en gemeenten halen uit de Grondwet zelf een zekere belastingautonomie (enkel getemperd door het tweede lid van de paragrafen 2 en 4) die de provincies sinds 1980 niet meer hebben. Dit moet men voor ogen houden wanneer men uit de interpretatie van artikel 170, §4 (gemeenten), argumenten wil halen voor de interpretatie van artikel 170, §3 (provincies). Nog anders gezegd: voor de provincies zijn er twee mogelijke hogere bevoegdheden om de belastingbevoegdheid te beperken, een bijzondere in het tweede lid (met een noodzakelijkheidstoets) en een algemene in het derde lid (zonder noodzakelijkheidstoets), waar er voor de gemeenten maar één is (de bijzondere van het tweede lid, met noodzakelijkheidstoets). Deze

twee bevoegdheden hebben een andere oorsprong en finaliteit. Uit het feit dat die bijzondere beperkingsbevoegdheid, die bij de gemeenten de enige is, krachtens de interpretatie van artikel 170, §3, tweede lid, en §4, tweede lid, enkel of minstens ook aan de federale wetgever toekomt, kan niet worden afgeleid dat de algemene afschaffingsbevoegdheid, die enkel bij de provincies bestaat, krachtens de Grondwet enkel aan de federale wetgever zou toekomen, en niet zou toekomen aan de wetgever die krachtens de algemene regels inzake bevoegdheidsverdeling (te vinden in de BWHI) bevoegd is.

Om dit te motiveren moet zoals gezegd de oorsprong en draagwijdte van artikel 170, §2, tweede lid, §3, tweede lid, en §4, tweede lid, worden gekeken. Zowel de Raad van State als het Grondwettelijk Hof verwijzen voor de interpretatie van het tweede lid van artikel 170, §§2, 3, en 4, naar de parlementaire voorbereiding van de grondwetsbepaling van 27 juli 1980 waarbij artikel 170 (toen 110) van de Grondwet werd gewijzigd, en met name naar de verklaringen van de eerste minister in de Kamer.

In arrest 189/2011 van het Grondwettelijk Hof wordt daarbij overwogen en geciteerd:

"B.3.3. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 170 van de Grondwet kan worden afgeleid dat de Grondwetgever met de in het tweede lid van artikel 170, §4, vervatte regel wou voorzien in een 'soort verdedigingsmechanisme' voor de Staat 't.o.v. de verschillende andere bestuurslagen, om een eigen fiscale materie te behouden'." (*Parl.St.* Kamer BZ 1979, nr. 10-8/4°, p. 4).

Die regel werd door de eerste minister eveneens omschreven als een 'regulerend mechanisme':

"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." (*Hand*. Kamer 22 juli 1980, p. 2707. Zie ook : ibid., p. 2708; *Hand*. Senaat 28 juli 1980, pp. 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." (*Hand*. Senaat 28 juli 1980, p. 2661).

In het advies van de Raad van State van 12 november 2014 worden ook nog volgende verklaringen geciteerd:

"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).

en:

"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 belas-

tingmateries voor de nationale overheid". (verklaring van de heer Martens, eerste minister, *Hand*. Senaat 28 juli 1980, 2650).

Uit het geheel van deze verklaringen blijkt dat de ratio van de invoering van deze bepaling ten aanzien van de deelstaten en het behoud van deze bepaling ten aanzien van gemeenten en provincies (merk inderdaad op dat die ten aanzien van gemeenten en provincies reeds in de Grondwet stond sedert 1831, en het debat errond in 1980 veroorzaakt werd doordat bij de invoering van de belastingbevoegdheid van de gewesten en gemeenschappen, dezelfde beperking werd aangebracht) erin bestond te vermijden dat de fiscale materie die de federale overheid voor haar werking nodig acht, zou worden aangetast door de deelstaten, gemeenten of provincies. Door dit mechanisme kan de federale overheid bepaalde belastingmateries voor zichzelf reserveren.

Op zichzelf heeft dit mechanisme dus niets te zien met datgene waarvoor het nu wordt aangewend, namelijk dat het aan een op basis van de BWHI bevoegde deelstaatoverheid verboden zou zijn om bijkomende beperkingen op te leggen aan de belastingbevoegdheid van (gemeenten of) provincies. Wel is het zo dat de concrete draagwijdte van dit mechanisme natuurlijk verschilt naargelang het gaat om belastingen van de deelstaten, de gemeenten of de provincies.

Ten aanzien van belastingen voor de deelstaten gaat het evident enkel om de verhouding tussen federale overheid en deelstaat, en kan paragraaf 2 in feite enkel betrekking hebben op de federale wet: de deelstaten hebben paragraaf 2 niet nodig om zichzelf te verbieden bepaalde belastingen te heffen, dat volgt reeds uit paragraaf 1.

Ten aanzien van de gemeentelijke belastingen daarentegen valt niet in te zien waarom dit 'verdedigingsmechanisme' van de Federale Staat zou maken dat ook na de bevoegdheidsoverdracht van deze materie aan de gewesten (in 2001) de gewesten niet eveneens beperkingen zouden kunnen aanbrengen aan de belastingbevoegdheid van de lokale besturen. Dat de federale overheid daartoe bevoegd is, moet geenszins inhouden dat dit een exclusieve bevoegdheid is; het is perfect met de ratio van de grondwetsbepaling in overeenstemming dat de gewesten, nadat zij bevoegd werden over de materie, dit naast de Federale Staat ook kunnen. Wel wordt de gemeentelijke autonomie in ieder geval beschermd door een 'noodzakelijkheidstoets' die in paragraaf 4, tweede lid, wordt gelezen.

De stellers van het ontwerp zijn van oordeel dat het tegendeel ook niet blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Vooreerst is de rechtspraak van voor de staatshervorming van 2001 niet relevant, aangezien de tekst van artikel 19 BWHI op dat ogenblik inhield dat waar de Grondwet het woord 'wet' gebruikte, de BWHI de bevoegdheid niet overdroeg maar bij de federale overheid liet (als residuaire bevoegdheid).

Wat met de rechtspraak van na 2001, geciteerd in voetnoot van het boven vermelde advies van de Raad van State? In arrest 4/2010 heeft het Grondwettelijk Hof inderdaad gesteld dat het ten aanzien van de gemeentelijke belastingen bepalen van de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt, een door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid is. Het Hof geeft daarvoor echter geen enkel motief. Bovendien bleek dat de decreetgever in casu géén beperking had aangebracht aan de gemeentelijke autonomie, zodat de stelling in dit arrest strikt genomen een obiter dictum was en geen ratio decidendi.

In arrest 89/2010 oordeelde het Grondwettelijk Hof inderdaad dat:

"de vestiging en de invordering van de gemeente- en provinciebelastingen vallen onder (de gewestelijke) bevoegdheid, onverminderd evenwel de bevoegdheid die

bij artikel 170, §4, tweede lid, van de Grondwet, aan de federale wetgever is voorbehouden." (B.5.1.).

en dat door het ontnemen aan gemeenten van de mogelijkheid om een belasting te heffen voor het innemen van een parkeerplaats op de openbare weg in het kader van een aanvullend verkeersreglement, de Brusselse ordonnantiegever een bevoegdheid aantast die door artikel 170, §4, tweede lid, GW aan de federale wetgever is voorbehouden, zodat het Hof bijgevolg moet onderzoeken of de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 BWHI zijn vervuld (overweging B.9.). Het Hof stelt verder dat onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat de gewestelijke wetgever wél bevoegd was op grond van de regels inzake impliciete bevoegdheden van artikel 10 BWHI. Inmiddels heeft het Grondwettelijk Hof in gelijkaardige zin geoordeeld in het arrest 105/2015 dat betrekking heeft op de opheffing, door de Waalse decreetgever, van de gemeentelijke belastingreglementen op masten, pylonen of antennen bestemd voor de uitvoering van een mobiele telecommunicatieverrichting door de operator van een openbaar telecommunicatienet en de invoering van een verbod om dergelijke gemeentelijke belastingen te heffen. In die zaak werd echter vastgesteld dat de Waalse decreetgever geen motivering heeft bijgebracht waarom de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 BWHI vervuld zouden zijn. Bijgevolg bleek volgens het Hof niet dat de bestreden artikelen noodzakelijk waren voor de uitoefening van een gewestbevoegdheid. Het Grondwettelijk Hof motiveert echter, in geen van beide arresten, waarom de bevoegdheid van artikel 170, §4, tweede lid, van de Grondwet exclusief federaal zou zijn.

De arresten nr. 189/2011 en 19/2012 van hun kant handelden op geen enkele manier over de vraag of de deelstaten ook de bevoegdheid hebben om beperkingen aan te brengen aan gemeentelijke belastingen, maar enkel over de voorwaarden waaronder de federale overheid dit mag doen (zogenaamde noodzakelijkheidstoets). Of die bevoegdheid exclusief aan de federale wetgever toekomt of niet, kwam daarin evenwel niet ter sprake. Beide arresten zijn wel interessant omdat zij, anders dan de arresten 4/2010 en 89/2010 wél uitvoeriger ingaan op de ratio van artikel 170, §4, tweede lid, GW. Uit deze motivering die hoger werd weergegeven, blijkt nu precies dat de bevoegdheid van de federale wetgever op basis van artikel 170, §4, tweede lid, GW natuurlijk wel bestaat, maar geenszins een exclusieve bevoegdheid moet zijn.

Wat nu de bevoegdheid inzake provinciebelastingen betreft, is het duidelijk dat, anders dan de Raad van State meent, de bevindingen inzake de gemeentelijke belastingbevoegdheid uit artikel 170, §4, tweede lid, ook niet zomaar kunnen worden overgedragen naar de vraag inzake de provinciale belastingbevoegdheid in artikel 170, §3, tweede en derde lid. In de arresten 89/2010 en 105/2015, de enige arresten van het Grondwettelijk Hof die echt over de desbetreffende vraag inzake gemeentebelastingen gingen, heeft het Hof het over de gewestelijke bevoegdheid inzake 'gemeente- en provinciebelastingen', maar vermeldt het als beperking énkel de bevoegdheid die door artikel 170, §4, tweede lid, GW aan de federale wetgever is voorbehouden (overweging B.5.1 van het arrest 89/2010 en overweging B.10.3 van het arrest 105/2015). Welnu, paragraaf 4, tweede lid, betreft enkel de gemeentebelastingen en niet de provinciebelastingen (paragraaf 3) en a fortiori niet de bij paragraaf 3, derde lid, voorziene mogelijkheid om provinciale belastingen af te schaffen of in te perken (zonder noodzakelijkheidstoets). Daarenboven heeft het Grondwettelijk Hof in geen van die arresten uitdrukkelijk uitspraak gedaan over de vraag of artikel 19 BWHI niet zo moet worden geïnterpreteerd dat de bevoegdheid met betrekking tot (de beperking van) de gemeentelijke fiscale autonomie niet langer exclusief aan de federale overheid is voorbehouden.

Zoals gezegd, wordt in geen enkel arrest van het Grondwettelijk Hof ingegaan op artikel 170, §3, derde lid, inzake de bevoegdheid tot afschaffing van provinciebelastingen. Ook in het eerder vermelde advies van de Raad van State van 12 no-

vember 2014 werd met geen woord gerept over de bepaling van het derde lid en werd er blijkbaar zonder enige motivering van uitgegaan dat de interpretatie van 'wet' in het tweede lid ook moet gelden voor het derde lid, terwijl er voor die interpretatie van 'wet' in het tweede lid door de Raad van State een bijzondere motivering wordt gegeven die geenszins geldt voor het derde lid.

De ratio van het derde lid is overigens een heel andere dan die van het tweede lid. Het tweede lid werd (terecht) geïnterpreteerd als een 'verdedigingsmechanisme' van de Federale Staat tegen uitholling van de federale belastbare materie. De ratio van het derde lid daarentegen was heel uitdrukkelijk om het aantal bestuursniveaus met fiscale bevoegdheid te beperken. De grondwetgever beoogde zeer duidelijk om het mogelijk te maken de invoering van een belastingbevoegdheid voor de deelstaten te compenseren door de afschaffing van de belastingbevoegdheid van de provincies. In de toelichting bij de grondwetswijziging (*Parl.St.* Kamer BZ 1979, nr. 10-8/1°) wordt deze uitdrukkelijk daarmee gemotiveerd dat: "in het regeerakkoord wordt bepaald dat bij het invoeren van een eigen fiscaliteit van de gemeenschappen en gewesten de provinciale fiscaliteit zal worden afgeschaft.".

De bepaling was dus veel minder geschreven in het belang van de federale overheid dan in het belang van de deelstaten. Het is dus onmogelijk om uit de motivering die wordt gegeven (en die hierboven werd besproken en weerlegd) om het woord 'wet' in artikel 170, §4, tweede lid (en desnoods ook artikel 170, §3, tweede lid) als exclusief federale wet te lezen, af te leiden dat ook in artikel 170, §3, derde lid, het woord exclusief de federale wet betekent. Natuurlijk is het zo dat op dat ogenblik (1980) de bevoegdheid over de provinciale instellingen nog een federale bevoegdheid was, zodat tot aan de overheveling daarvan in 2001 die mogelijkheid enkel door een (federale) wet kon worden verwerkelijkt. Vanuit die optiek, overtuigt de aanvullende opmerking van de Raad van State in zijn advies 58.510/3 van 18 december 2015[14], niet. De Raad van State is van oordeel dat niet kan worden ingezien hoe artikel 170, §3, tweede en derde lid, GW een verschillende draagwijdte zouden kunnen hebben, te meer nu uit de parlementaire voorbereiding van artikel 170, §3, derde lid, GW zou blijken dat deze bepaling er slechts toe strekte de draagwijdte van de uit het tweede lid van die grondwetsbepaling voortvloeiende bevoegdheid van 'de federale overheid' om provinciale belastingen af te schaffen 'te verruimen'[15]. Uit die parlementaire voorbereiding valt evenwel uitsluitend af te leiden dat de Raad van State de draagwijdte van de op grond van het tweede lid van artikel 170, §3, GW bestaande bevoegdheid om de provinciale belastingen af te schaffen, wenste te verruimen, in het derde lid van die bepaling. Die 'verruiming', in het derde lid, ten opzichte van het tweede lid, van artikel 170, §3, GW strekte er inderdaad toe het mogelijk te maken om voor te schrijven dat "de provincies geen lasten of belastingen meer zullen mogen heffen vanaf 1 januari 1982"[16], – dit wil zeggen om het mogelijk te maken om àlle provinciale belastingen zónder uitzondering (en ook zonder noodzakelijkheidstoets) af te schaffen en dus om de provinciale autonomie geheel uit te schakelen –, terwijl artikel 170, tweede lid, enkel toeliet "dat de wet de uitzondering zal bepalen ten aanzien van de lasten of belastingen die bij beslissing van de provincieraad kunnen worden ingevoerd, overeenkomstig het eerste lid van deze paragraaf", wat het bestaan en het laten voortbestaan van enige fiscale autonomie veronderstelt. Evenwel blijkt (ook) uit die aangehaalde parlementaire voorbereiding geen exclusief bevoegdheidsvoorbehoud ten voordele van 'de federale overheid', zoals de Raad van State stelt. Het is weliswaar juist dat in die parlementaire voorbereiding wordt verwezen naar een toenmalig ontwerp van gewone wet tot hervorming der instelling, waarin de afschaffing van de provinciale bevoegdheid werd vooropgesteld. Net zoals dat het geval is met de parlementaire voorbereiding van artikel 170 GW, is dat uiteraard het loutere

[14] Punt 4.1.3 van het advies.
[15] Punt 4.1.3, in fine van het advies.
[16] *Parl.St.* Senaat BZ 1979, nr. 100/52, 3.

gevolg van het feit dat de bevoegdheid om provinciale belastingen af te schaffen, op dat ogenblik, dit wil zeggen in 1979, nog steeds een federale bevoegdheid wàs en dat het op dat ogenblik bovendien in de intentie van de bijzondere wetgever lag om die bevoegdheid, samen met alle andere 'bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden'[17] op grond van het toenmalige artikel 19 BWHI uitsluitend aan de federale wetgever voor te behouden. Uit de door de Raad van State geciteerde parlementaire voorbereiding, die dateert van vóór 1 oktober 1980 (i.e. op een ogenblik dat het oude artikel 19 BWHI nog gold), kan evenwel niet worden afgeleid dat de grondwetgever in een exclusief bevoegdheidsvoorbehoud ten voordele van de federale wetgever zou hebben willen voorzien, en dat dit bevoegdheidsvoorbehoud in artikel 170, §3 (derde lid), GW dan ook nog onverkort zou zijn blijven gelden nadat artikel 19 BWHI met de vijfde staatshervorming werd gewijzigd in die zin dat de gewesten, bij het uitoefenen van hun bevoegdheden, enkel nog rekening dienen te houden met beperkingen uit grondwetsbepalingen die voortvloeien uit grondwetsbepalingen van na 1 oktober 1980.

Artikel 170, §3, derde lid, houdt dan ook nergens in dat, zeker nu ook de bevoegdheid over de provinciale instellingen een gewestelijke bevoegdheid is, de afschaffing van provinciale belastingen nog steeds een exclusieve federale bevoegdheid zou blijven. In die zin is 'wet' neutraal ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling tussen Federale Staat en deelstaten. Meer nog: wanneer in 2001 de BWHI is gewijzigd om de bevoegdheid over de provinciale instellingen over te dragen aan de gewesten, heeft de bijzondere wetgever tegelijkertijd ook beslist om door een wijziging van artikel 19, §1, BWHI in alle grondwetsbepalingen van voor 1 oktober 1980 het woord 'wet' te neutraliseren en daarmee een tot dan bestaande beperking aan de bevoegdheidsoverdracht op te heffen. Gezien het regeerakkoord van 1999 en het kader van de vijfde staatshervorming was het doorslaggevende motief hiervoor precies om aan de deelstaten de bevoegdheid inzake gemeenten en provincies in zijn geheel over te dragen, zonder de uitzondering voor de materies die volgens grondwetsbepalingen van voor 1 oktober 1980 aan de 'wet' waren voorbehouden, en met geen andere beperkingen dan diegene die uit grondwetsbepalingen van na 1 oktober 1980 zouden voortvloeien. Met andere woorden, artikel 170 van de Grondwet was manifest een van de door de bijzondere wetgever van 2001 in de nieuwe versie van artikel 19, §1, BWHI beoogde artikelen.

Ten slotte houdt de Raad van State in zijn advies van 12 november 2014 op geen enkele wijze rekening met de wijzigingen van de Grondwet d.d. 6 januari 2014, die beoogden om de gewesten de bevoegdheid te verlenen de provincies af te schaffen (met name door de aanvulling van artikel 41 van de Grondwet), en de wijziging van de BWHI door de bijzondere wet van 6 januari 2014, die die bevoegdheid uitwerkte. Voor zover de gewesten voordien niet reeds krachtens artikel 170, §3, derde lid, de bevoegdheid zouden hebben gehad om de provinciebelastingen af te schaffen, volgt dit uit de veel verregaandere bevoegdheid die zij door de inwerkingtreding van de grondwetswijzigingen en de wijziging van de BWHI minstens sinds 1 juli 2014 hebben verkregen. Qui peut le plus, peut le moins.

4.2.3. Bevoegdheid van het Vlaamse Gewest op basis van de impliciete bevoegdheden

Zoals blijkt uit zijn advies 58.510/3 van 18 december 2015 volgt de Raad van State de hierboven uiteengezette analyse dat het Vlaamse Gewest principieel bevoegd zou zijn om op basis van artikel 170 GW de provincies de mogelijkheid te ontnemen tot het heffen van opcentiemen op de onroerende voorheffing niet. Hierboven werd reeds uiteengezet waarom niet met deze conclusie kan worden ingestemd.

[17] Cf. artikel 19, §1, eerste lid, BWHI, zoals ingevoegd bij de tweede staatshervoming.

De Raad van State is wel van mening dat het Vlaamse Gewest de belastingbevoegdheid van de provincies en de agglomeraties kan beperken met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In zijn advies 58.510/3 van 18 december 2015 herinnert de Raad van State nogmaals aan de vereisten voor de toepassing van artikel 10 BWHI, zoals die ook in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof te vinden zijn, met name ook in het eerder vermelde arrest nr. 89/2010, namelijk:
– dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent;
– dat de weerslag op de bevoegdheidsuitoefening door de principieel bevoegde overheid (per hypothese de federale overheid) slechts marginaal is;
– dat de maatregel als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest.

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

Wat betreft de eerste voorwaarde, kan aangenomen worden dat de betrokken aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling, zoals ook de Raad van State in zijn advies 58.510/3 van 18 december 2015 bij het voorliggende voorontwerp van decreet dat stelt. De aangelegenheid behoeft immers niet uit haar aard zelf een uniforme regeling. Ter illustratie daarvan kan er bijvoorbeeld op worden gewezen dat de onroerende voorheffing een gewestbelasting in de zin van artikel 3 BWFI uitmaakt, en dat de gewesten dus bevoegd zijn om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van deze belasting te wijzigen. Zo zou het Vlaamse Gewest ook autonoom kunnen beslissen om de aanslagvoet van deze belasting tot nul te herleiden (cf. het kijk- en luistergeld), wat met zich mee zou brengen dat (de opbrengst van) de opcentiemen die op deze belasting worden geheven, in het Vlaamse Gewest, eveneens tot nul zouden herleid worden.

Ten tweede is de weerslag op de bevoegdheidsuitoefening van de federale overheid marginaal. Essentieel voor de (gemeentelijke en) provinciale opcentiemen, is hun hoedanigheid als een accessorium van de basisbelasting. De opcentiemen op de 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. Welnu, 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 echter 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 kadastraal inkomen, staat de fiscale bevoegdheid van de gewesten inzake de onroerende voorheffing niet in de weg. Bijgevolg 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. Daarbij komt nog dat, in zoverre de federale overheid over de bevoegdheid beschikt om de provinciale fiscale autonomie te beperken met het oogmerk 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.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat de Vlaamse Regering niet wenst in te grijpen op de totaliteit van de provinciale fiscaliteit. De voorgenomen decretale wijzigingen zijn duidelijk afgelijnd en beperkt tot de opcentiemen op de onroerende voorheffing. In andere aangelegenheden, zeker degene waarin de provincies daadwerkelijk hun fiscale autonomie uitoefenen en niet louter door een andere fiscaal-

autonome overheid gemachtigd zijn om opcentiemen te heffen op de basisheffing die door die een andere fiscale overheid wordt ingesteld, behoudt de federale wetgever zijn bevoegdheid om de provinciale fiscale autonomie te beperken of af te schaffen.

Ten derde is de maatregel noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest ten aanzien van de provinciale instellingen. 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 zakelijke rechten die uitsluitend lasten impliceren enzovoort. 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 ingrijpen op de provinciale opcentiemen 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 jaarrekeningen 2014 geven ons het meest recente beeld van de daadwerkelijke uitgaven van de provincies. Daaruit kunnen we opmaken dat de vijf Vlaamse provinciebesturen in 2014 gezamenlijk voor 1.128.849.999 euro hebben uitgegeven. Een gedetailleerde analyse van de jaarrekeningen aangevuld met bijkomende informatie die door de provincies is aangeleverd en gesprekken tussen de functioneel bevoegde ministers en de provinciale overheden toont aan dat Vlaamse basisheffing onroerende voorheffing moet stijgen tot 3,97% (2,54% voor wat betreft het sociale tarief) opdat de Vlaamse overheid en/of de lokale besturen de over te nemen provinciale persoonsgebonden bevoegdheden, taken en instellingen kunnen financieren Dit komt overeen met een bedrag van 95,6 miljoen euro.

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. De exploitatieontvangsten voor alle provincies samen bedroegen op basis van de jaarrekening 2014 1.035.986.869 euro waarvan 68% fiscale ontvangsten. In 2014 waren de opcentiemen op de onroerende voorheffing goed voor 539.893.575 euro aan ontvangsten. De overige ontvangsten zijn verdeeld over diverse bedrijfsbelastingen (59.139.551 euro), belasting op tweede verblijven (1.220.499 euro) en overige andere belastingen waaronder in vier provincies de algemene provinciebelasting, maar ook jachtverloven en dergelijke

(102.814.375 euro). Geen van deze overige fiscale ontvangsten is toereikend gelet op het uitgavenpatroon dat hierboven werd geschetst[18].

Ongeveer 22% van de provinciale ontvangsten bestaan uit werkingssubsidies voor een totaalbedrag van 227.930.315 euro. Hierin zit echter nog steeds het Provinciefonds ten belope van 37.240.374 euro vervat dat met ingang van 1 januari 2015 werd opgeheven. Met het afschaffen van het Provinciefonds is de enige bron van algemene financiering verdwenen. De enige overdrachten vanuit de Vlaamse overheid ten aanzien van de provincies die nog resteren zijn specifieke werkingssubsidies voor een bedrag van 190.293.765 euro. De enige substantiële subsidiestromen daarbinnen zijn echter de specifieke werkingssubsidies voor het provinciaal secundair onderwijs ten belope van 106.395.651 euro, 23.522.597 euro voor de centra voor volwassenonderwijs en 3.424.475 euro voor huisvesting voor schoolgaanden. Het overige bedrag is verdeeld over een veelheid aan subsidiestromen, elk met hun eigen specifieke doel. Een financiële verevening op deze basis zou het einde betekenen van het subsidiebeleid van de hogere overheden ten aanzien van de provincies binnen de grondgebonden bevoegdheden die de provincies echter behouden. Het is uiteraard zo dat de provincies voor een beperkt bedrag aan werkingssubsidies ontvangen binnen de persoonsgebonden bevoegdheden. Zo is er door de provincies in 2014 voor 2.759.933 euro aan ontvangen werkingssubsidies geboekt binnen het beleidsveld 0739 Overig kunst- en cultuurbeleid. Maar bij de berekening van de dalende financieringsbehoefte is hier reeds rekening mee gehouden. Die daling is immers het saldo van de te verevenen uitgaven en de te verevenen ontvangsten.

De overige 10% van de ontvangsten hebben betrekking op investeringsontvangsten en transacties in verband met de openbare schuld. Ook hier is het totale bedrag ontoereikend en verhindert de aard van de ontvangsten dat ze kunnen worden gebruikt als een basis voor de financiële verevening.

Een financiële verevening van deze operatie kan dus op geen enkele wijze worden doorgevoerd door het nemen van maatregelen in het kader van de gewestelijke bevoegdheid inzake de algemene financiering van de provincies.

In zijn advies van 15 december 2015, naar aanleiding van het voorontwerp van decreet zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering in haar vergadering van 13 november 2015 en dat nog voorzag in de afschaffing van de mogelijkheid voor de provincies om opcentiemen op de onroerende voorheffing te heffen, overwoog de afdeling Wetgeving van de Raad van State, ten aanzien van de integrale afschaffing van de provinciale fiscale autonomie:

"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 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. 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."[19].

[18] Indien de decreetgever in deze aangelegenheden zou ingrijpen, zou dit overigens evenzeer een inmenging in de provinciale fiscale autonomie uitmaken.

[19] Advies afd. Wetg. RvS, nr. 58.510/3 van 18 december 2015, punt 4.2.2.

De Raad van State gaf echter ook te kennen zich nog niet te kunnen uitspreken over de artikelen 34 en 36 van het voorontwerp van decreet zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 13 november 2015: in deze artikelen was het bedrag van de nieuwe tarieven van de onroerende voorheffing nog niet bepaald waardoor de Raad van State niet over de vereiste gegevens beschikte om na te gaan of deze artikelen overeenstemmen met de hogere rechtsnormen. Het voorontwerp van decreet werd vervolgens aangepast aan het advies van de Raad van State en op een aantal punten gewijzigd. De Vlaamse Regering keurde het aangepaste voorontwerp van decreet een derde maal principieel goed op 9 juni 2016.

In dat voorontwerp worden de provincies niet langer de mogelijkheid ontnomen om provinciale opcentiemen te heffen, maar de provinciale fiscale autonomie dienaangaande wordt wel ingeperkt, hetgeen een minder verregaande ingreep is op de provinciale fiscale autonomie dan de integrale afschaffing van de mogelijkheid tot het heffen van een OOV. Deze optie vertrekt vanuit dezelfde doelstelling, met name het afstemmen van de fiscale autonomie op de beperking van de provinciale bevoegdheden. Als de integrale afschaffing van de provinciale fiscale autonomie inzake opcentiemen op de onroerende voorheffing 'noodzakelijk' kan worden geacht, dan geldt dit a fortiori voor een minder verregaande beperking van die fiscale autonomie. Qui peut le plus, peut le moins.

Zowel het evenredig herleiden van de provinciale OOV naar aanleiding van de hogere Vlaamse basisheffing als de vermindering ervan naar aanleiding van de dalende financieringsnood houden onmiskenbaar verband met de vermindering van de bevoegdheden van de provinciebesturen. En, zoals eerder opgemerkt, moet deze financiële verevening noodzakelijkerwijze op deze manier gebeuren gezien er, als gevolg van de huidige financieringswijze van de provincies, geen maatregelen denkbaar zijn in het kader van de gewestelijke bevoegdheid tot algemene financiering van de provincies.

Door deze werkwijze is er bovendien volledige fiscale neutraliteit in hoofde van de belastingplichtigen en wordt vermeden dat deze vermindering van de maximale provinciale OOV een weerslag heeft op de financieringsnood van het provinciaal beleidsniveau in het kader van de verdere uitoefening van de nog resterende grondgebonden bevoegdheden.

In zijn advies van 12 juli 2016, naar aanleiding van het voorontwerp van decreet zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering in haar vergadering van 9 juni 2016, wijst de afdeling Wetgeving van de Raad van State er wel op dat door het ontworpen artikel 2.1.4.0.2, §3, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (artikel 31 van het ontwerp) een verschil in behandeling tussen de provincies ontstaat (maximumtarief verschilt van provincie tot provincie). Het verschil in behandeling berust volgens de Raad van State op een objectief criterium, het huidige tarief van de opcentiemen in elke provincie, en in zoverre de ontworpen regeling ertoe strekt de fiscale neutraliteit van de hervorming voor de belastingplichtige te bewerkstelligen, wordt volgens de Raad een wettig doel nagestreefd.

Het verschil kan in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel volgens het advies van 12 juli 2016 echter slechts redelijk verantwoord worden in zoverre het gehanteerde maximumtarief voor de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing wordt beperkt in de tijd, meer bepaald in die zin dat het enkel zou gelden voor het aanslagjaar waarin de ontworpen regeling in werking treedt. Uit het advies van afdeling Wetgeving blijkt dat dit standpunt in essentie is ingegeven vanuit de bezorgdheid dat de provincies 'in de toekomst' niet langer in staat zullen zijn om het provinciaal belang te behartigen, als zij, bij het bepalen van het tarief van de opcentiemen op de onroerende voorheffing, het maximumtarief waarin de ontworpen regeling voorziet, niet kunnen overstijgen.

Om tegemoet te treden aan de opmerking van de Raad van State worden de gehanteerde maximumtarieven voor de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing in het voorliggende ontwerp aan een beperking in de tijd onderworpen. In tegenstelling tot wat wordt vooropgesteld in het advies van 12 juli 2016, is het evenwel de bedoeling dat het gehanteerde maximumtarief vijf aanslagjaren geldig blijft, tot en met het aanslagjaar 2022, in plaats van enkel op het aanslagjaar van de inwerkingtreding van de ontworpen regeling.

Deze regeling kan worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Het is in het licht van de nagestreefde doelstelling om de fiscale neutraliteit van de hervorming voor de belastingplichtige te verzekeren niet a priori onredelijk om de geldingsduur van het gehanteerde maximumtarief voor de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing uit te breiden tot vijf aanslagjaren. Het standpunt van de afdeling Wetgeving van de Raad van State dat de ontworpen regeling gedurende slechts één kalenderjaar mag gelden, lijkt te verregaand. Zo kan worden verantwoord dat de evoluties 'in de toekomst' waarnaar wordt verwezen door de Raad van State op het vlak van het bevolkingscijfer of de fiscale inkomsten niet van die aard zijn dat zij, tijdens de geldingsduur van enkele jaren, de financiering van de uitgaven die door de provincies worden gedaan ter behartiging van de provinciale belangen in het gedrang zouden brengen. De bevolkingsprognoses geven aan dat de bevolkingstoename 2018-2022 jaarlijks schommelt tussen gemiddeld 0,55% (Antwerpen) en 0,19% (West-Vlaanderen). Ook de geraamde inkomsten uit de OOV uit de provinciale meerjarenplanningen tonen aan dat de verwachte schommelingen op dit vlak heel marginaal zijn (een jaarlijkse gelijkmatige stijging van gemiddeld 1,82% tussen 2016 en 2019). Daaruit kan worden afgeleid dat er geen significante evoluties in bevolking of belastbare basis te verwachten zijn die in de periode 2018-2022 een verhoging van de OOV zouden noodzaken.

De provincies beschikken vanaf het aanslagjaar 2023 dan opnieuw over de volle fiscale autonomie wat betreft de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Dit stelt de provincies in staat om nieuwe beleidsaccenten te leggen en hun volledige fiscale instrumentarium, inclusief de OOV, daar indien nodig op af te stemmen.

Daarnaast moet worden benadrukt dat tijdens de vooropgestelde geldingsduur van de ontworpen regeling de provinciale fiscale autonomie voor andere belastingen of onbelaste belastbare materies behouden blijft.

4.2.4. Bevoegdheid van het Vlaamse Gewest op basis van de impliciete bevoegdheden ten aanzien van de gemeentelijke fiscaliteit

Artikel 31 van dit ontwerp van decreet bepaalt dat de gemeenten, althans in beginsel (cf. infra), in het jaar van de inwerkingtreding van dit decreet verplicht zijn om hun aantal opcentiemen op de onroerende voorheffing aan te passen om bij een verhoging van de Vlaamse basisheffing hetzelfde bedrag te ontvangen als met het huidige aantal gemeentelijke opcentiemen. Doen zij dat niet, dan zouden hun opbrengsten uit de onroerende voorheffing in dezelfde verhouding stijgen als de nieuwe gewesttarieven ten opzichte van de huidige tarieven.

Eerst en vooral moet er op worden gewezen dat het Vlaamse Gewest wel degelijk, zonder dat het nodig is om beroep te doen op de impliciete bevoegdheden, bevoegd is om in deze materie wetgevend op te treden, daarbij rekening houdend met wat hierboven werd gezegd over de bevoegdheid van de gewesten inzake (de beperking van) de provinciale fiscale autonomie en wat mutatis mutandis moet worden toegepast op de bevoegdheid ten aanzien van (de beperking van) de gemeentelijke fiscale autonomie.

Dat neemt niet weg dat, voor dit ingrijpen in de gemeentelijke belastingautonomie, geregeld in artikel 170, §4, van de Grondwet, het Vlaamse Gewest alleszins ook een beroep kan doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In de bovenstaande paragrafen is uitvoerig beargumenteerd waarom het ingrijpen op de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de impact van deze maatregelen op de federale overheid marginaal is. Dezelfde argumentatie gaat op met betrekking tot de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing. Bijkomend kan er nog op worden gewezen dat dit ingrijpen in de gemeentelijke fiscale autonomie, als gevolg van de verhoging van de basisheffing, in elk geval een marginale weerslag heeft op de federale bevoegdheid om, ten aanzien van de gemeentelijke belastingen, de uitzondering te bepalingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. Mede omdat de gemeentelijke fiscale autonomie door de ontworpen bepaling zelf uiterst summier wordt beperkt (cf. infra), behoudt de federale wetgever de mogelijkheid om, zo de noodzakelijkheid blijkt, aan die fiscale autonomie nog andere uitzonderingen te stellen.

Deze decretale verplichting tot aanpassing van de gemeentelijke tarieven is noodzakelijk. Wat dat betreft moet worden benadrukt dat de inmenging in de gemeentelijke autonomie tot een minimum beperkt is gebleven. Vooreerst moet worden aangestipt dat de beperking in de gemeentelijke autonomie slechts eenmalig is (meer bepaald in het aanslagjaar waarin het ontworpen artikel in werking treedt). Daarbij komt nog dat de mogelijkheid voor de gemeenten om opcentiemen te heffen als zodanig geenszins wordt aangetast. Zij kunnen, bij wijze van uitzondering (cf. het ontworpen artikel 2.1.4.0.2, §2, tweede lid, VCF), ook nog beslissen om over te gaan tot een verhoging van de opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen van het aanslagjaar waarin dit decreet in werking treedt. Enkel moeten zij dat, in voorkomend geval, duidelijk aangeven in hun beslissing. Zonder dat zij dit verder hoeven te verantwoorden waarom zij tot een (welbepaalde) verhoging van de opbrengst uit de onroerende voorheffing beslissen, volstaat het dat de betrokken gemeente daarbij afzonderlijk melding maakt van, enerzijds, "het aantal opcentiemen dat nodig is om, op haar niveau, dezelfde opbrengst te verkrijgen als in het aanslagjaar voorafgaand aan het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt" en, anderzijds, "het aantal opcentiemen dat voor het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt daadwerkelijk wordt geheven.".

Deze decretale verplichting is noodzakelijk om te vermijden dat de opbrengsten van de gemeentelijke opcentiemen automatisch zouden stijgen, terwijl bij een ongewijzigd beleid daar als dusdanig geen noodzaak toe bestaat[20]. Inderdaad, indien een dergelijke decretale aanpassing niet wordt ingevoerd, zou dit er toe kunnen leiden dat voor de belastingplichtigen de onroerende voorheffing disproportioneel wordt verhoogd. Dit zal namelijk het geval zijn wanneer een gemeente haar bestaande tarieven niet zou wijzigen naar aanleiding van de noodzakelijke verhoging van de Vlaamse basisheffing. Het is trouwens niet de eerste keer dat de gemeentelijke opcentiemen bij decreet worden vastgesteld, ook in 1991 werd een dergelijke aanpassing van gemeentelijke opcentiemen bij decreet verplicht gesteld, toen het gewestelijke tarief van 1 naar 2,5% werd opgetrokken[21].

Zoals de Raad van State ook aangeeft in zijn eerder advies 20.359/1/8 van 8 en 12 november 1990 zijn de gemeenten alleszins gebonden door het algemeen geldende annaliteitsbeginsel krachtens artikel 171 van de Grondwet. Dientengevolge

[20] Merk ook op dat de toekomstige uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket uiteraard een uitbreiding van de financiële middelen met zich zal meebrengen, door middel van een bijkomende dotatie in het Gemeentefonds.

[21] Decreet van 21 november 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991.

moeten de gemeenten elk jaar opnieuw, bij de opmaak van hun budgetten, aangeven welke belastingen zij tijdens het komende jaar zullen heffen. De gemeenteraad kan echter, zoals voor alle gemeentebelastingen, het tarief voor de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing ook voor meerdere jaren vaststellen zonder dat dit afbreuk doet aan haar bevoegdheid om het aantal opcentiemen steeds te herzien en opnieuw vast te stellen. De bepaling opgenomen in artikel 31 van het ontwerp van decreet is er specifiek op gericht te voorkomen dat in die gevallen de verhoging van de Vlaamse basisheffing leidt tot bijna een verdubbeling van de fiscale druk op de belastingplichtige zonder dat dit de bedoeling is van de gemeenteraad.

De verplichting in hoofde van een gemeente om, in geval zij de opbrengst van haar deel in de onroerende voorheffing wil wijzigen, in haar beslissing de relevante aantallen van de opcentiemen te vermelden, draagt overigens ook vanzelfsprekend bij tot de uitoefening, door het Vlaamse Gewest, van het bestuurlijk toezicht op die beslissing.

Zoals aangestipt door de Raad van State vergt de uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket vanzelfsprekend een uitbreiding van de financiële middelen. In deze bijkomende middelen zal echter worden voorzien door middel van een bijkomende dotatie in het Gemeentefonds. Het Gemeentefonds is namelijk het instrument bij uitstek van waaruit Vlaanderen de gemeenten financiert. Tegenover de uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket staat dus een voldoende financiële tegemoetkoming uit het Gemeentefonds. De gemeenten leiden dus geen financiële schade door het overnemen van bepaalde provinciale taken, een uniforme decretale vastlegging van de gemeentelijke tarieven inzake de onroerende voorheffing heeft dan ook geen impact op de mogelijkheid van de gemeenten om bijkomende taken uit te voeren.

5. Advies van de strategische adviesraden

Over het voorontwerp van decreet zijn de adviezen gevraagd van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC), de Strategische Adviesraad voor Welzijn, Gezondheid en Gezin (SAR WGG) en de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor).

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken is kort na de eerste principiële goedkeuring ondertussen opgeheven en kon derhalve geen advies meer uitbrengen. De Vlaamse Onderwijsraad verkoos geen inhoudelijk advies uit te brengen, maar enkel een opmerking van technisch-juridische aard te maken.

Uit de adviezen van de SARC en de SAR WGG blijkt dat deze strategische adviesraden enerzijds opportuniteiten zien in de geplande bestuurlijke wijzigingen, maar anderzijds ook een aantal bezorgdheden onder de aandacht willen brengen. Deze bezorgdheden hebben te maken met de continuïteit en rechtszekerheid van de lopende projecten van het provinciaal bestuursniveau, de onzekerheid over het toekomstig beleid (inzake impulsen, ondersteuning van de lokale besturen en de intersectorale benadering), de resterende onzekerheden over de toekomstige financiële middelen voor de overgedragen persoonsgebonden taken, de (te grote) tijdsdruk die met deze operatie gepaard zou gaan en de wens, zeker bij de SAR WGG, over een debat over het welzijnsbeleid op wat genoemd wordt het mesoniveau.

Deze bemerkingen hebben derhalve niet zozeer te maken van het voorontwerp van decreet sensu strictu, maar wel de operationalisering van de overdracht van

de bevoegdheden/taken/instellingen van de provincies naar de Vlaamse of lokale overheid. In dit verband moet op het volgende worden gewezen:
– dat de algemene coördinatie van het project gebeurt door een projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de Vlaamse, de provinciale en de lokale overheden;
– dat bij de overname alle rechten en verplichtingen zullen worden overgenomen door het ontvangende bestuur (zie artikel 7 van het voorontwerp);
– dat de praktische, maar zeker ook de inhoudelijke, inkanteling van de persoonsgebonden provinciale taken/bevoegdheden, voor wat het Vlaamse niveau betreft, gebeurt door de functioneel bevoegde ministers (de ministers Vandeurzen, Gatz en Muyters) waarbij de zorg voor het mesoniveau expliciet een aandachtspunt vormt. In zoverre dit decretale wijzigingen vergt, zullen de betrokken strategische adviesraden hierover eveneens om advies worden verzocht. Overigens worden de provinciale verantwoordelijken op diverse wijzen ook betrokken bij de inhoudelijke inkanteling;
– dat de inventarisatie van de persoonsgebonden taken met onder andere de bijbehorende kredieten zo gedetailleerd mogelijk moet worden gedaan. De SARC merkt terecht op dat dit niet mag gebeuren op basis van één enkel referentiejaar;
– dat de voorbereiding van de operatie reeds is gestart einde 2014 en dat de streefdatum voor de overdracht 1 januari 2018 is, hetgeen een totale voorbereidingstijd van meer dan drie jaar betekent.

6. Onderhandelingen met de syndicale organisaties

De onderhandelingen over het voorontwerp van decreet, en meer bepaald over artikel 6 dat de waarborgen bevat die worden gegarandeerd aan de provinciale personeelsleden betrokken in dit project, zijn gevoerd in de beide betrokken organen:
– enerzijds het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, onderafdeling Vlaamse Gewest en Vlaamse Gemeenschap ('comité C1');
– anderzijds het sectorcomité XVIII voor wat betreft de diensten van de Vlaamse overheid.

De vergaderingen in 'comité C1' vonden plaats op 2 en 24 september en op 14 en 21 oktober 2015. De onderhandelingen in 'sectorcomité XVIII' vonden plaats op 14 en 28 september en op 19 en 26 oktober 2015. In beide onderhandelingsfora werd over de tekst van artikel 6 een akkoord bereikt met het ACV Openbare Diensten, en geen akkoord met het ACOD en de VSOA.

Het akkoord met het ACV Openbare Diensten geeft geen aanleiding tot een wijziging van artikel 6 van het voorontwerp van decreet. Wel is de memorie van toelichting bij dit artikel aangepast in die zin dat duidelijker is omschreven wat de precieze betekenis is van de decretale waarborgen van het betrokken provinciaal personeel én is in de beide protocollen van akkoord opgenomen dat de betrokken contractuele personeelsleden van de provincie, naar aanleiding van de verdere onderhandelingen bij hun effectieve overgang naar de diensten van de Vlaamse overheid of naar een lokaal bestuur, recht zullen hebben op een tweede pensioenpijler. Dit is eveneens vermeld in de memorie van toelichting. De betreffende tekstpassage luidt: "Binnen deze operatie en binnen de hierboven genoemde krijtlijnen zal in ieder geval een tweede pensioenpijler worden toegekend aan de contractuele provinciale personeelsleden die worden overgeheveld. Over de modaliteiten van deze pensioenpijler zal worden onderhandeld naar aanleiding van de aanpassing van de rechtspositieregeling, met dien verstande dat wordt vermeden dat het ontvangend bestuur naar aanleiding van deze inschaling meerdere systemen moet hanteren en dat de budgetneutraliteit wordt bewaakt. Dit laatste is conform een belangrijk algemeen principe binnen het project 'afslanking van de provincies' dat luidt dat alle kredieten die verband houden met de persoonsgebonden aangelegenheden (dus ook de kredieten nodig voor de verloning van het betrokken personeel) mee over-

gaan. De budgettaire massa die gepaard gaat met de tweede pensioenpijler voor deze contractuele personeelsleden binnen de diensten van de Vlaamse overheid zal gelijk zijn met de som van de kredieten die momenteel binnen de 5 provincies aan de tweede pensioenpijler van die contractuele personeelsleden wordt betaald.”.

7. Advies van de Raad van State

7.1. Eerste advies van de Raad van State

Door de Raad van State is op 18 december 2015 advies uitgebracht (advies 58.510/3) op het voorontwerp van decreet zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 13 november 2015.

7.1.1. Met betrekking tot de bevoegdheid

Zoals aangegeven volgt de Raad van State de in de memorie van toelichting, opgebouwde analyse van de Vlaamse Regering dat het Vlaamse Gewest ten gronde bevoegd is om de provincies de bevoegdheid te ontnemen tot het heffen van opcentiemen op de onroerende voorheffing niet.

Wel besluit de Raad van State dat voldaan lijkt te zijn aan de voorwaarden bepaald in artikel 10 van de BWHI van 8 augustus, waardoor de beperking van de belastingbevoegdheid van de provincies zoals opgenomen in dit voorontwerp van decreet wel doorgang kan vinden door het beroep doen op de impliciete bevoegdheden. De Raad van State merkt wel op dat hij vooralsnog over te weinig inzicht beschikt in de feitelijke gegevens om uit te maken of de dalende financieringsnood van de provincies niet kan worden opgevangen door beroep te doen op maatregelen in het kader van de gewestelijke bevoegdheid inzake de algemene financiering van de provincies en formuleert dan ook nog een voorbehoud. Door de afschaffing van het Provinciefonds is deze operatie evenwel niet financieel te regelen via de algemene financiering.

Bovendien stelt de Raad van State dat in de memorie van toelichting beter moet worden gemotiveerd dat de maatregel slechts een beperkte weerslag heeft op de federale bevoegdheid.

De Raad van State heeft ook bemerkingen bij artikel 35 van het voorontwerp van decreet zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 13 november 2015 (zie het nieuwe artikel 31) en dat wil bepalen dat de gemeenten wanneer ze, in het jaar van de inwerkingtreding van dit decreet, het bedrag van hun opcentiemen op de onroerende voorheffing wil wijzigen op een wijze die verder gaat dan de loutere aanpassing van het bedrag van de opcentiemen aan het gewijzigde bedrag van de Vlaamse basisheffing, dit expliciet moet worden opgenomen in de gemeenteraadsbeslissing. Dit ter wille van de transparantie van de gemeentelijke belastingheffing.

Met verwijzing naar eerdere opmerkingen merkt de Raad van State op dat een dergelijk ingrijpen in de gemeentelijke fiscale autonomie enkel kan mits beroep wordt gedaan op de impliciete bevoegdheden, bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Deze motivering moet dan ook worden opgenomen in de memorie van toelichting.

Het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting is op beide punten aangepast (zie de paragrafen 4.2.3 en 4.2.4).

7.1.2. Met betrekking tot de provinciale autonomie

De Raad van State bevestigt dat door de onttrekking van de bevoegdheden zoals opgenomen in dit voorontwerp van decreet, al gaat het om belangrijke bevoegdheden, de provincies niet de essentie van hun bevoegdheden wordt ontnomen. De betrokken bepalingen in het voorontwerp zijn derhalve 'niet kennelijk onredelijk'.

Onredelijk acht de Raad van State wel de bepaling (opgenomen in artikel 8, 1°, van het voorontwerp van decreet zoals goedgekeurd op 13 november 2015) dat de provincies op het grondgebied van de steden Antwerpen en Gent (steden met meer dan 200.000 inwoners) de provinciale belangen alleen zouden kunnen uitoefenen met uitdrukkelijke toestemming van de gemeentebesturen. Hierdoor wordt, volgens de Raad van State, voor wat die gemeenten betreft de essentie van de bevoegdheden ontzegd aan de provincies. Bovendien zouden derhalve de gemeenten, in plaats van de provincies, taken van provinciaal belang uitoefenen.

Het betrokken artikel (artikel 8, 1°, van het voorontwerp van decreet zoals goedgekeurd op 13 november 2015) is geschrapt.

7.1.3. De dotatie aan de provincies en het wettigheidsbeginsel

Over de dotatie die aan de provincies zou worden toegekend bevatte het voorontwerp van decreet zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 13 november 2015 enkel de bepaling dat de Vlaamse Regering jaarlijks de aandelen zal bepalen die elke provincie ontvangt. De Raad van State merkt op dat dit niet bestaanbaar is met artikel 162, eerste en tweede lid, van de Grondwet volgens hetwelk de wetgevende macht moet beslissen over de wezenlijke bestanddelen van de provinciale instellingen. En het bepalen van de criteria volgens hetwelk de dotatie wordt verdeeld behoort daartoe.

In het voorliggende ontwerp van decreet is het betrokken artikel, ten gevolge van de nieuwe vereveningswijze, geschrapt.

7.1.4. Met betrekking tot het recht op eigendom

Het voorontwerp van decreet (in artikel 4) bepaalt dat de roerende en de onroerende goederen van de provincie, zowel van het openbaar als van het privaat domein, die onmisbaar zijn voor de 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.

De Raad van State merkt op dat, hoewel de provincies zich kunnen beroepen op hogere rechtsnormen (onder andere artikel 16 van de Grondwet) die bepaalde waarborgen voorzien in geval van 'onteigening' of 'eigendomsberoving', de decreetgever in deze aangelegenheid een ruime appreciatiebevoegdheid heeft en kan oordelen dat de beperking van de bevoegdheden en de financiële last die hiermee gepaard gaat samenvalt met de billijke en voorafgaande schadeloosstelling die door artikel 16 van de Grondwet wordt vereist. Bij de implementatie van het decreet zal er wel op (moeten) worden toegezien dat het aantal goederen dat 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.

7.1.5. Met betrekking tot het waarborgen van het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing

De Raad van State bevestigt dat de opheffing van de provinciale bevoegdheden inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden, 'niet onbestaanbaar' is met artikel 23, derde lid, 5°, van de Grondwet die aan eenieder het recht op culturele en maatschappelijk ontplooiing garandeert.

De Raad van State merkt wel op dat in de toekomst, bij de uitvoering van dit decreet, het niet mag leiden tot een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau of, indien dat wel het geval zou zijn, dat daarvoor redenen moeten worden opgegeven van algemeen belang.

7.1.6. Integratie van alle bepalingen in het 'Provinciedecreet van 9 december 2005'

Het voorontwerp van decreet zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 13 november 2015 was grotendeels een 'wijzigingsdecreet': op enkele artikelen na betreft het enkel wijzigingsbepalingen in reeds bestaande decreten.

De Raad van State adviseert, om redenen van transparantie van regelgeving, om de rechtsregels die betrekking hebben op de provincies zo veel als mogelijk op te nemen in het Provinciedecreet van 9 december 2005. Aan dit advies wordt tegemoetgekomen:
– artikel 5 en 6 van het voorontwerp van decreet zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 13 november 2005 werden hertaald als wijzigingsbepalingen van het Provinciedecreet (zie de nieuwe artikelen 3 en 4);
– artikel 2, 3 en 4 van het voorontwerp van decreet zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 13 november 2005 zijn door het bovenstaande overbodig geworden en werden geschrapt in het nieuwe voorontwerp van decreet.

7.1.7. Punctuele opmerkingen

– Artikel 5 van het voorontwerp goedgekeurd op 13 november 2005 (zie het nieuwe artikel 3) heeft wel degelijk betrekking op alle personeelsleden, zowel statutaire als contractuele personeelsleden. De opmerking van de Raad van State omtrent de contractuele personeelsleden is correct, maar behoeft geen wijziging van het voorontwerp.

– De tekstsuggestie van de Raad van State met betrekking tot artikel 6 (zie het nieuwe artikel 4) van het voorontwerp van decreet is doorgevoerd.

– De tekstsuggestie van de Raad van State met betrekking tot artikel 7 dat een wijziging inhoudt van artikel 464/1 van het Wetboek van Inkomstenbelasting 1992 is niet doorgevoerd aangezien dit artikel in het huidige voorontwerp is geschrapt.

– De suggestie van de Raad van State om artikel 9 van het voorontwerp (decreet Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid) te schrappen wegens overbodigheid, is doorgevoerd.

– Deze redenering van de Raad van State inzake het gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid wordt ook gevolgd met betrekking tot het flankerend onderwijsbeleid. In het decreet van 30 november 2007 betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau wordt een passus ingevoegd dat de provincies slechts kunnen optreden binnen het kader van de provinciale bevoegdheden (zie artikel 5 van het huidige voorontwerp).

– Met betrekking tot artikel 26 (decreet Cultureel Erfgoed) en de artikelen 27 tot 33 (decreet Lokaal Sportbeleid) zijn de vereiste technische aanpassingen doorgevoerd (zie de nieuwe artikelen 22 en 23 tot 29).

7.2. Het tweede advies van de Raad van State

Door de Raad van State is op 12 juli 2016 een tweede advies uitgebracht (advies 59.589/3) op het voorontwerp van decreet zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 9 juni 2016.

De Raad van State beperkte voor het tweede advies zijn onderzoek tot:
– de artikelen 30 en 32 van voorliggend voorontwerp waarvan de Raad van State in zijn eerste advies oordeelde dat hij zijn adviesbevoegdheid ten aanzien van die bepalingen nog niet kon uitoefenen omdat de definitieve tekst nog niet vastlag;
– het ontworpen artikel 2.1.4.0.2, §3, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (nieuw artikel 31 van voorliggend voorontwerp);
– nieuw artikel 36 van voorliggend voorontwerp.

7.2.1. Met betrekking tot de bevoegdheid (inzake provinciale en gemeentelijke opcentiemen OV)

De Raad van State herneemt de redenering dat de beperking van de belastingbevoegdheid van de provincies, voorzien in het ontworpen artikel 2.1.4.0.2, §3, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (artikel 31, principieel goedgekeurd op 9 juni 2016), doorgang kan vinden door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de BWHI van 8 augustus 1980.

De Raad van State blijft bij het eerder gemaakte voorbehoud dat zij over te weinig feitelijke gegevens zou beschikken 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.

Hoger, in het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting, is echter uitgebreid gemotiveerd dat de opcentiemen op de onroerende voorheffing de enige provinciale inkomstenbron zijn 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.

7.2.2. Met betrekking tot de delegatie aan de Vlaamse Regering

De Raad van State meent dat artikel 162, eerste en tweede lid, 3°, van de Grondwet er niet aan in de weg staat dat artikel 36, §2 (principieel goedgekeurd op 9 juni 2016), aan de Vlaamse Regering de individuele beslissingsbevoegdheid verleent om voor elke instelling de datum vast te stellen tot wanneer de provincies gemachtigd zijn om hun betrokkenheid in of de ondersteuning van die instelling voort te zetten, voor zover die instelling is opgenomen op een lijst die door de Vlaamse Regering is vastgesteld.

De Raad van State benadrukt evenwel, dat wat betreft de bestaanbaarheid van de regeling met het door bovengenoemde grondwetsbepaling gewaarborgde wettigheidsbeginsel, het voorliggende ontwerp evenwel geen uiterste datum bevat die de Vlaamse Regering in acht moet nemen, noch enig criterium aan de hand waarvan de Vlaamse Regering kan bepalen of de betrokkenheid in of de ondersteuning van een instelling al dan niet kan worden voortgezet.

De Raad van State stelt dat voor zover het de bedoeling zou zijn dat die betrokkenheid of de ondersteuning van de provincies beperkt wordt tot de tijd die nodig zou zijn opdat de betrokken instellingen kunnen opereren zonder die betrokkenheid of ondersteuning, kan de machtiging aan de Vlaamse Regering aanvaard worden. Aan de hand van de onmogelijkheid voor de instellingen in kwestie om zonder die ondersteuning of betrokkenheid te handelen, kan dan immers bepaald worden welke instellingen voor deze overgangsmaatregel in aanmerking komen, en voor welke duur.

De Raad van State waarschuwt er echter voor dat het anders zou zijn wanneer het voorliggende ontwerp de Vlaamse Regering de provincies in staat zou kunnen stellen om gedurende zeer lange tijd instellingen verder te ondersteunen of er betrokken in te zijn. In dit geval acht de Raad van State de machtiging van de Vlaamse Regering onvoldoende duidelijk, bij gebrek aan een uiterste datum of aan criteria de Vlaamse Regering in acht moet nemen bij het vaststellen van de lijst van instellingen.

De Raad van State wijst ten slotte op de beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie die vereisen dat instellingen in een gelijkaardige situatie, in beginsel op dezelfde wijze moeten worden behandeld.

Gevolg gevend aan de opmerking van de Raad van State is de memorie van toelichting bij artikel 36, §2, van voorliggend voorontwerp aangepast.

7.2.3. Met betrekking tot het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

1. Maximumtarief per provincie

De Raad van State wijst erop dat het ontworpen artikel 2.1.4.0.2, §3, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (artikel 31 principieel goedgekeurd op 9 juni 2016) dat voorziet in een per provincie verschillend maximumtarief voor de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing, leidt tot een verschil in behandeling tussen de provincies.

De Raad van State is van mening dat dit verschil in behandeling althans berust op een objectief criterium, met name het huidig tarief van de opcentiemen in elke provincie. De Raad van State stelt zich evenwel de vraag of de voorgenomen regeling redelijk verantwoord kan worden, in de zin dat er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De Raad van State beaamt dat voor zover de ontworpen regeling ertoe strekt de neutraliteit van de hervorming voor de belastingplichtige te bewerkstelligen, er ongetwijfeld een wettig doel wordt nagestreefd. De Raad van State heeft echter bedenkingen bij de vraag of dit doel (verhoogde fiscale transparantie) het verschil in behandeling redelijk kan verantwoorden.

De Raad van State meent dat doordat de ontworpen regeling zich niet beperkt tot het aanslagjaar waarin de ontworpen regeling in werking treedt maar onbeperkt is in de tijd, het de provincies, die in de toekomst geconfronteerd zouden worden met een aanzienlijke bevolkingstoename of een stijging van het gemiddelde belastbaar inkomen van de bevolking, onevenredig moeilijk wordt gemaakt om voor bijkomende middelen te zorgen ter financiering van het provinciaal belang. De Raad van State ziet niet in hoe 'een verhoogde fiscale transparantie' het verschil in behandeling redelijk kan verantwoorden.

Om tegemoet te treden aan de opmerking van de Raad van State worden de gehanteerde maximumtarieven voor de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing in het voorliggende ontwerp aan een beperking in de tijd onderworpen:

het gehanteerde maximumtarief blijft vijf jaar geldig (zie voor een verdere motivatie punt 4.2.3 supra).

2. Aparte behandeling voor de provincie Vlaams-Brabant?

Verder meent de Raad van State te kunnen afleiden uit artikel 36, §1, van het ontwerp, principieel goedgekeurd op 9 juni 2016, dat het verschil in behandeling tussen de provincie Vlaams-Brabant die taken kan uitoefenen in de ondersteuning van bestaande en nieuwe welzijns- en zorgvoorzieningen voor zover die haar bij of krachtens een decreet zijn toevertrouwd en de andere provincies die dat niet kunnen, ertoe strekt de 'Vlaamse-Brabantse achterstand aan welzijns- en zorgvoorzieningen' ongedaan te maken.

De Raad van State stelt hierbij over onvoldoende feitelijke gegevens te beschikken om na te gaan of die doelstelling het verschil in behandeling kan verantwoorden.

Tevens wijst de Raad van State erop dat in wezen artikel 36, §1, van het voorliggend ontwerp overbodig is. Ook zonder die bepaling kan de decreetgever in afwijking van het aan te nemen decreet, aan de provincie Vlaams-Brabant voormelde taken en bevoegdheden toevertrouwen, voor zover het verschil in behandeling redelijk kan verantwoord worden.

Gevolg gevend aan de opmerking van de Raad van State is het voorontwerp van decreet en de memorie van toelichting bij artikel 36, §1, van voorliggend voorontwerp aangepast, in die zin dat de mogelijke afwijking minder breed wordt gedefinieerd (beperkt zich nu tot het oprichten van een investeringsfonds ter ondersteuning van bestaande en nieuwe welzijns- en zorgvoorzieningen in Vlaams-Brabant) en beter wordt gemotiveerd (zie duiding bij artikel 36). Bovendien wordt de tweede zin van artikel 36, §1 (dat voorzag in de mogelijkheid om af te wijken van de artikelen 264bis en 265bis van het Provinciedecreet), geschrapt.

B. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Dit artikel wijzigt artikel 2 van het Provinciedecreet en lijnt zo het provinciaal belang scherper af. De provincies kunnen niet langer taken en bevoegdheden uitoefenen die zijn opgesomd in artikel 4 en 5 BWHI. Artikel 4 BWHI somt de culturele aangelegenheden op die op basis van artikel 127 GW onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen en artikel 5 BWHI de persoonsgebonden aangelegenheden. Dit betekent dat de bevoegdheden waarvan de provincies worden uitgesloten de bevoegdheden zijn die vooral gericht zijn op personen (in tegenstelling tot de bevoegdheden die zich in hoofdorde richten op de gebieds- en streekgerichte werking).

Artikel 4 BWHI somt de culturele aangelegenheden op. De bevoegdheid inzake culturele aangelegenheden betreft in wezen het nemen van initiatieven ter bevordering van de cultuur en ter verwezenlijking van eenieders recht op culturele ontplooiing bepaald in artikel 23, derde lid, 5°, GW. Hieronder wordt ook het vaststellen van de financiële middelen voor het voeren van een cultureel beleid verstaan. Zo vallen onder meer onder deze bevoegdheden: de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen (met uitzondering van de monumenten en landschappen en eventuele 'musea' die als 'aanhorigheid' bij een domein behoren), het jeugdbeleid, de permanente opvoeding en de culturele animatie, de lichame-

lijke opvoeding, de sport en het openluchtleven, de vrijetijdsbesteding, de intellectuele, morele en sociale vorming enzovoort.

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 21 juli 1971 blijkt dat het jeugdbeleid betrekking heeft op de opvoeding van de al dan niet georganiseerde jeugd. Als voorbeeld wordt tot het jeugdbeleid gerekend het vaststellen van de voorwaarden tot toekenning van toelagen voor de sociaal-culturele opvoeding van jongeren, alsook vergoedingen voor de sociale promotie van jongeren.

Door de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming wordt toerisme geschrapt uit deze lijst. De bevoegdheid toerisme vindt men nu terug onder artikel 6 BWHI onder de gewestbevoegdheid economie (artikel 6, VI, 9°, BWHI). Dit is de reden waarom de 'provinciale domeinen' en de hierbij direct aansluitende activiteiten verder door de provincies kunnen worden opgenomen.

De persoonsgebonden bevoegdheden werden tijdens de parlementaire voorbereiding omschreven als aangelegenheden die nauw met het leven van de mens in zijn gemeenschap verbonden zijn. De persoonsgebonden aangelegenheden werden uitgewerkt in artikel 5 BWHI en zijn onderverdeeld in twee grote categorieën, met name het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen.

Onder het gezondheidsbeleid valt het beleid betreffende de gezondheidsverstrekking in en buiten de verplegingsinstellingen (met uitzondering van een aantal bevoegdheden die federaal worden uitgeoefend zoals bijvoorbeeld de ziekte- en invaliditeitsverzekering enzovoort). Het omvat ook de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg.

Onder bijstand aan personen wordt verstaan:
- het gezinsbeleid, met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen, onder andere zwangerschapsbegeleiding, hulp inzake anticonceptie en verantwoord ouderschap;
- het beleid inzake maatschappelijk welzijn (OCMW-wetgeving);
- het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen (inburgering);
- het beleid inzake mindervaliden, met inbegrip van de beroepsopleiding, de omscholing en herscholing van mindervaliden en de mobiliteitshulpmiddelen;
- het bejaardenbeleid;
- de jeugdbescherming;
- de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale integratie;
- de juridische eerstelijnsbijstand.

Het spreekt voor zich, maar wordt ten overvloede nog eens herhaald, dat de provincies dus geen bovenlokale taakbehartiging, ondersteunende taken en gebiedsgerichte samenwerking kunnen ontplooien binnen de bevoegdheden gevat door de artikelen 4 en 5 BWHI.

Artikel 3

Enkele provinciale taken en bevoegdheden verschuiven naar het Vlaamse of het gemeentelijke bestuursniveau. Het is logisch dat wanneer een volledig takenpakket wordt overgedragen, de daarbijhorende dienst met het betreffende personeel mee de overstap maakt. Dat betekent ook dat de provinciaal verzelfstandigde agentschappen die werden opgericht met het oog op de uitoefening van die taken, worden opgeheven en dat hun personeel moet worden overgedragen aan de overnemer van die activiteit. Een integraal overgedragen dienst houdt noodzakelijkerwijze in dat de personeelsleden geen keuzemogelijkheid wordt gelaten, en dat alle personeelsleden van die dienst van ambtswege worden overgeheveld.

Dit artikel legt de juridische, decretale, grondslag voor de overdracht van het provinciepersoneel en creëert het kader waarbinnen de rechten van de over te dragen personeelsleden worden gewaarborgd. Aan de over te dragen personeelsleden worden in elk geval, dus minimaal, de volgende rechten gewaarborgd:

1° Het behoud van de hoedanigheid

Zowel het statutair als het contractueel personeel wordt overgedragen. Er zal rekening worden gehouden met het stelseltype (bijvoorbeeld vervangingscontract, startbaan of ander tewerkstellingsprogramma, ter beschikking gestelde enzovoort). Analoog met de werkwijze ter uitvoering van de zesde staatshervorming zal voor de contractanten worden gewerkt met een addendum aan de individuele arbeidsovereenkomst met toepassing van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

2° Het behoud van de graad of het verkrijgen van een gelijkwaardige graad

Het decreet bouwt de garantie in dat het overgedragen personeelslid zijn graad (als bedoeld in artikel 2, 14°, van het BVR van 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en latere wijzigingen, hierna BVR RpR) behoudt of een gelijkwaardige graad krijgt. Het behoud van de graad is het geval indien het personeelslid wordt overgedragen naar een lokaal bestuur, vermits ten gevolge van het BVR RpR de graden van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel dezelfde zijn. Dit is niet het geval wanneer een provinciaal personeelslid wordt overgedragen naar de diensten van de Vlaamse overheid. Het toekennen van een gelijkwaardige graad aan deze personeelsleden zal gebeuren aan de hand van een concordantietabel die door de Vlaamse Regering middels een besluit zal worden vastgelegd.

3° Het behoud van de administratieve en geldelijke anciënniteit

De overgedragen personeelsleden behouden hun administratieve en geldelijke anciënniteit.

4° Het behoud van het salaris op de datum van de overdracht of het verkrijgen van een gelijkwaardige salarisschaal

De grondvoorwaarden voor de rechtspositieregeling van het provinciepersoneel zijn vastgesteld in het BVR RpR. Dat besluit is van toepassing op zowel de provincies als op de gemeenten van het Vlaamse Gewest. De basisrechten voor de personeelsleden liggen met andere woorden vast en gelden voor alle besturen op eenvormige wijze.

Als er al verschillen per provincie zouden bestaan, dan zullen die alvast niet slaan op de organieke salarisschalen want die gelden algemeen voor gemeenten en provincies. Om die reden wordt gestipuleerd dat elk overgedragen personeelslid zijn salaris behoudt. Het verkrijgen van een gelijkwaardige salarisschaal zal zich stellen in het geval het personeelslid wordt overgedragen aan de Vlaamse overheid. Het lokale stelsel van rangen, graden en de daaraan verbonden salarisschalen loopt slechts gedeeltelijk parallel met dat van het Vlaams personeelsstatuut (VPS). Een aantal rangen in het VPS bestaan niet bij de lokale besturen en omgekeerd. Om die reden wordt alvast de gelijkwaardigheid gegarandeerd, waarbij er minimaal een behoud is van salaris op datum van overdracht.

5° Het behoud van de functionele loopbaan

Met die garantie worden niet alleen maar wel in hoofdzaak de contractuele personeelsleden bedoeld die worden overgedragen aan de Vlaamse overheid. Een essentieel verschil tussen het VPS en de rechtspositiebesluiten voor gemeente, provincie en OCMW is immers de plaats van de contractanten. In de rechtspositiebesluiten voor gemeente, provincie en OCMW is er een maximale gelijkschakeling tussen statutaire en contractuele personeelsleden, ook wat betreft de salarisschalen en functionele loopbanen. Die vorm van gelijkschakeling is er in de huidige stand van zaken niet in het VPS, waarin het als regel geldt dat contractuele personeelsleden geen functionele loopbaan kennen. Voor de over te dragen contractuele personeelsleden wordt daarom in dit artikel het behoud van de functionele loopbaan gewaarborgd. Dit wordt later concreet uitgewerkt in sectorcomité XVIII.

6° Het behoud van de toelagen en vergoedingen waarop het personeelslid op de datum van de overdracht op reglementaire basis recht heeft, als de voorwaarden van toekenning blijven bestaan als aan die voorwaarden blijft voldaan.

De overgang naar een lokaal bestuur zou op dit punt geen wezenlijke problemen mogen opleveren voor de provinciale personeelsleden. Plaatselijke afwijkingen zijn namelijk niet mogelijk voor veel aangelegenheden zoals de regeling inzake de haard- en standplaatstoelage, de eindejaarstoelage en de vakantietoeslag (contractanten bij de provincies volgen immers het stelsel van de vast aangestelde statutaire personeelsleden). Daarnaast hebben de personeelsleden van de provincies, gemeenten en OCMW's recht op reisvergoedingen, op een bepaald minimum aan maaltijdcheques, op een hospitalisatieverzekering en op bepaalde voordelen in het kader van het woon-werkverkeer (bijvoorbeeld sociaal treinabonnement en fietsvergoeding). Afgezien van de hiervoor genoemde elementen, zijn de rechtspositiebesluiten kaderbesluiten die ruimte laten voor plaatselijke invulling en waarbij dus verschillen kunnen blijken. Die verschillen zullen het voorwerp worden van onderhandelingen, zodra een gedetailleerd overzicht van de personeelsleden en hun gegevens voor de betrokken dienst of instelling beschikbaar is.

Ook bij de overdracht van provinciepersoneel naar bijvoorbeeld de diensten van de Vlaamse overheid moet worden gezocht naar mogelijke inschalingen, overgangsregels of andere oplossingen. De vereiste dat de voorwaarden van toekenning blijven bestaan en dat ook aan de voorwaarden moet blijven voldaan, geldt evenzeer voor een personeelslid dat niet wordt overgedragen. In deze wordt geen afbreuk gedaan aan de rechten van de over te dragen personeelsleden.

Na de definitieve goedkeuring van voorliggend decreet zal nog verder moeten onderhandeld of overlegd worden met de afgevaardigden van het personeel conform het syndicaal statuut. Deze besprekingen betreffen niet de beslissingen tot oprichting, (re)organisatie, fusie of afschaffing van inrichtingen of diensten, noch het door de overheid gevoerde beleid op een of ander gebied noch het nieuwe organogram. Deze onderhandelingen/overleg betreffen wel de gevolgen van dit alles voor het personeel (behoud van rechten, inschaling, verworven rechten en sociale voordelen enzovoort). Deze onderhandelingen monden uit in een protocol. Het syndicaal overleg over die uitvoeringsbesluiten is in feite dubbel, want het situeert zich zowel lokaal in het Bijzonder Onderhandelingscomité (BOC) van de betrokken provincie en desgevallend de ontvangende gemeente als op het niveau van Comité C1 en (indien de Vlaamse overheid personeel overneemt) van het sectorcomité XVIII. Het is in het kader van die onderhandelingen dat de concrete consequenties voor de individuele personeelsleden zullen worden vastgelegd. Bij vergelijkbare institutionele operaties, zoals recentelijk bij de uitvoering van de zesde staatshervorming, is eenzelfde methode gehanteerd.

Binnen deze operatie is er de dubbele doelstelling om enerzijds de overgedragen personeelsleden zoveel als mogelijk in te schakelen in de rechtspositie van het ontvangende bestuur en anderzijds een maximale vrijwaring van de individuele rechten. Het is vanzelfsprekend dat een vlotte inschakeling alleen kan worden bereikt als de overdracht minimaal afbreuk doet aan het personeelsbeleid dat binnen het ontvangende bestuur wordt gevoerd.

Binnen deze operatie en binnen de hierboven genoemde krijtlijnen zal in ieder geval een tweede pensioenpijler worden toegekend aan de contractuele provinciale personeelsleden die worden overgeheveld. Over de modaliteiten van deze pensioenpijler zal worden onderhandeld naar aanleiding van de aanpassing van de rechtspositieregeling, met dien verstande dat wordt vermeden dat het ontvangend bestuur naar aanleiding van deze inschaling meerdere systemen moet hanteren en dat de budgetneutraliteit wordt bewaakt. Dit laatste is conform een belangrijk algemeen principe binnen het project 'afslanking van de provincies' dat luidt dat alle kredieten die verband houden met de persoonsgebonden aangelegenheden (dus ook de kredieten nodig voor de verloning van het betrokken personeel) mee overgaan. De budgettaire massa die gepaard gaat met de tweede pensioenpijler voor deze contractuele personeelsleden binnen de diensten van de Vlaamse overheid zal gelijk zijn met de som van de kredieten die momenteel binnen de vijf provincies aan de tweede pensioenpijler van die contractuele personeelsleden wordt betaald.

Artikel 4

Dit artikel voorziet de rechtsgrond op basis waarvan de roerende en onroerende goederen, evenals de rechten en plichten die verbonden zijn aan de over te hevelen taken en dienstverlening kan gebeuren. Aangezien leningen in principe worden aangegaan in functie van financierings- en thesauriebehoeftes en niet specifiek gelinkt zijn aan (de verwerving van) een specifiek goed, worden de door de provincies aangegane leningen, en de kredieten nodig voor hun afbetaling, in principe niet overgedragen, tenzij betrokken overheden anders overeenkomen.

Provinciale kunstcollecties die betrokken zijn in de overdracht naar Vlaanderen, zullen binnen de provincie verankerd blijven. Bruiklenen in het kader van tentoonstellingen en andere projecten zijn wel mogelijk.

Artikel 5 tot en met 29

Door middel van deze artikelen worden 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 genomen. Dit is meer bepaald het geval voor de sectorale decreten binnen de beleidsvelden Cultuur, Jeugd, Cultureel Erfgoed, Sport en Welzijn. Bij het decreet Flankerend Onderwijsbeleid wordt nu expliciet verwezen naar de (nieuwe en beperkte) taakstelling van de provincies.

Artikel 30

Om de overdracht van middelen van het provinciale naar het Vlaamse en lokale bestuursniveau te verzekeren wordt een deel van de provinciale onroerende voorheffing geïntegreerd in de Vlaamse onroerende voorheffing.

Conform artikel 4, §2, van de bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten van 16 januari 1989 (BFW) zijn de gewesten bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de onroerende voorheffing te bepalen. Alleen het federaal kadastraal inkomen kunnen ze niet wijzigen. Dat wordt nog altijd door de federale wetgever geregeld.

De integratie van een deel van de provinciale onroerende voorheffing in de Vlaamse onroerende voorheffing voorziet de Vlaamse overheid van de benodigde financiële middelen om een deel van de provinciale taken over te nemen en de gemeenten financieel te compenseren voor de overname van de voorheen provinciale bevoegdheden.

Er wordt een nieuw Vlaams tarief voorgesteld.

Bij het vaststellen van de nieuwe gewestelijke tarieven moet rekening worden gehouden met de verschillende gewesttarieven die op dit ogenblik van toepassing zijn: enerzijds het normale tarief van 2,5% voor bebouwde en onbebouwde percelen, anderzijds het verlaagde sociale tarief van 1,6% en ten slotte een te desindexeren tarief voor materieel en outillage. Voor al deze tarieven wordt een nieuw gewestelijk tarief bepaald.

Artikel 31

De integratie van een deel van de provinciale onroerende voorheffing in de Vlaamse onroerende voorheffing, door een verhoging van de Vlaamse tarieven tot 3,97% voor het gewone tarief en 2,54% voor het sociale tarief (zie artikel 30 van dit decreet), is noodzakelijk om enerzijds de afgenomen financieringsbehoeften van de provincies wegens de afgeslankte provinciale taakstelling op te vangen en anderzijds, in omgekeerde zin, de toegenomen financieringsbehoeften van de Vlaamse overheid en de gemeenten wegens de overgenomen provinciale bevoegdheden op te vangen. De integratie van een deel van de provinciale opcentiemen in de gewestelijke basisheffing is noodzakelijk voor de financiële verevening tussen de provincies, het Vlaamse Gewest en de Vlaamse gemeenten, ten gevolge van de overheveling van bevoegdheden. Die verevening kan niet meer gebeuren door middel van het Provinciefonds, dat werd opgeheven met ingang van 1 januari 2015.

Tegelijkertijd worden de provinciale opcentiemen herrekend rekening houdend met deze verhoogde Vlaamse basisheffing (die, zoals hierboven omschreven, het resultaat is van de verhoogde financieringsnood voor de Vlaamse overheid/lokale besturen annex de globale dalende financieringsbehoefte van de provincies voor een bedrag van 95,6 miljoen euro). En dit op een wijze die de fiscale neutraliteit van deze operatie voor elke belastingplichtige waarborgt.

De opcentiemen die de provincies in de eerste vijf aanslagjaren na de inwerkingtreding van de ontworpen regeling nog zullen kunnen heffen, worden bovendien op dit niveau begrensd. Op deze wijze wordt de beoogde vereenvoudiging van de bevoegdheidsverdeling gekoppeld aan een verhoogde fiscale transparantie én kunnen de provinciebesturen na de duur van deze termijn van vijf jaar opnieuw beschikken over de volle fiscale autonomie met het oog op de financiering van eventuele nieuwe beleidsaccenten binnen de grondgebonden bevoegdheden.

Bij de berekening van de maximumtarieven van de provinciale OOV is de volgende berekeningswijze gevolgd:

Raming AJ 2016 (op basis van netto geïndexeerd KI= na aftrek verminderingen)

	Opbrengst OV (tarief 2,5%) (*)	Prov. OOV	Opbrengst OOV	Totale fiscale druk
ANTWERPEN	28.341.711,24	290	142.223.510,12	170.565.221,35
LIMBURG	11.485.938,17	400	76.043.112,60	87.529.050,78
OOST-VLAANDEREN	19.997.256,12	295	95.761.136,34	115.758.392,46
VLAAMS-BRABANT	22.442.867,53	332	106.842.149,94	129.285.017,47
WEST-VLAANDEREN	18.936.367,79	355	104.337.261,11	123.273.628,90
	101.204.140,85	-	525.207.170,11	626.411.310,96

(*) netto bedragen excl kosten en intresten ten belope van 4,8 miljoen euro die ook toekomen aan Vlaams Gewest dus totale netto-ontvangst VG is 106 miljoen euro

Toekomstige situatie (zonder correctie)

	Opbrengst OV (tarief 3,97%) (**)	Prov. OOV (factor 1,5897)	Opbrengst OOV	Totale fiscale druk	Stijging fiscale druk	Waarde van 1 opcentiem	Stijging fiscale druk uitgedrukt in opcentiemen
ANTWERPEN	57.262.126,38	182,42	142.223.510,12	199.485.636,49	28.920.415,14	779.630,05	37,10
LIMBURG	22.696.594,05	251,62	76.043.112,60	98.739.706,65	11.210.655,88	302.214,34	37,10
OOST-VLAANDEREN	39.139.744,97	185,57	95.761.136,34	134.900.881,31	19.142.488,85	516.038,91	37,10
VLAAMS-BRABANT	41.420.221,69	208,84	106.842.149,94	148.262.371,63	18.977.354,16	511.587,25	37,10
WEST-VLAANDEREN	36.268.109,45	223,31	104.337.261,11	140.605.370,56	17.331.741,66	467.225,19	37,10
	196.786.796,53	-	525.207.170,11	721.993.966,64	95.582.655,68	-	-

(**) belastingkrediet blijft op oude percentages behouden (2,5% normaal tarief, 1,6% verlaagd tarief)

Toekomstige situatie (na correctie voor stijging belastingdruk)

	Opbrengst OV (tarief 3,97%)	Prov. OOV (correctie)	Opbrengst OOV	Totale fiscale druk	Stijging fiscale druk
ANTWERPEN	57.262.126,38	145,33	113.303.094,97	170.565.221,35	-
LIMBURG	22.696.594,05	214,52	64.832.456,73	87.529.050,78	-
OOST-VLAANDEREN	39.139.744,97	148,47	76.618.647,49	115.758.392,46	-
VLAAMS-BRABANT	41.420.221,69	171,75	87.864.795,78	129.285.017,47	-
WEST-VLAANDEREN	36.268.109,45	186,22	87.005.519,45	123.273.628,90	-
	196.786.796,53	-	429.624.514,42	626.411.310,96	-

De gemeenten zijn verplicht om hun aantal opcentiemen op de onroerende voorheffing aan te passen om bij een verhoging van de Vlaamse basisheffing hetzelfde bedrag te ontvangen als met het huidige aantal gemeentelijke opcentiemen. Doen zij dat niet, dan zullen hun opbrengsten uit de onroerende voorheffing in dezelfde verhouding stijgen als de nieuwe gewesttarieven ten opzichte van de huidige tarieven.

Ook in 1991 werd een dergelijke aanpassing van gemeentelijke opcentiemen bij decreet verplicht gesteld, toen het gewestelijke tarief van 1 naar 2,5% werd opgetrokken. Artikel 33 van dit decreet is geïnspireerd op artikel 61 van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede de bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991 (BS 29 december 1990), dat stelt:

"Voor iedere provincie of gemeente van het Vlaamse Gewest mag de in artikel 60 bedoelde wijziging van het percentage van het kadastraal inkomen waarop de onroerende voorheffing door het Gewest wordt gevestigd, op zichzelf de opbrengst van de opcentiemen van het aanslagjaar 1991 noch verhogen noch verminderen ten opzichte van het aanslagjaar 1990.

Indien bijgevolg één van die overheden de opbrengst van haar deel in die onroerende voorheffing in min of meer wenst te wijzigen is zij ertoe gehouden zulks in haar beslissing aan te geven en afzonderlijk te vermelden:
– het aantal opcentiemen dat nodig is om op haar niveau, eenzelfde opbrengst als in 1990 te bekomen;
– het aantal opcentiemen dat ten opzichte daarvan voor het jaar 1991 in min of meer wordt geheven;
– het aantal opcentiemen dat voor het jaar 1991 daadwerkelijk wordt geheven.".

De fiscale autonomie van de gemeenten blijft volledig gevrijwaard, 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. Een verhoging van de Vlaamse tarieven met factor 1,5897 impliceert dus dat het bestaande aantal gemeentelijke opcentiemen eerst wordt gedeeld door 1,5897 waarna de gemeenteraad vervolgens kan beslissen tot een verhoging of verlaging van het zo verkregen aantal opcentiemen.

Artikel 32

Ook de forfaitaire kortingen op de Vlaamse basisheffing inzake de onroerende voorheffing (in casu de kinderkortingen en de vermindering voor gehandicapte personen), opgenomen in artikel 2.1.5.0.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit, moeten in dezelfde verhouding stijgen als het gewestelijke tarief. Voor de procentuele kortingen stelt zich geen probleem en moet er niets aangepast worden.

Artikel 33

Aan het bestaande en tot de effectief verschuldigde onroerende voorheffing beperkte belastingkrediet van (maximaal dus) 2,5% van het kadastraal inkomen voor de onbebouwde onroerende goederen in het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) wordt niet geraakt.

Om dit mogelijk te maken na de wijziging van het gewesttarief door het voorliggend decreet moet teruggegrepen worden naar de percentages zoals ze bestonden vóór dit decreet. Het betreft puur noodzakelijke wetstechnische aanpassingen.

Artikel 34

Aan het bestaande en tot de effectief verschuldigde onroerende voorheffing beperkte belastingkrediet voor belastingplichtige rechtspersonen voor wat het gewestaandeel betreft wordt niet geraakt.

Om dit mogelijk te maken na de wijziging van het gewesttarief door het voorliggende decreet moet teruggegrepen worden naar de percentages zoals ze bestonden vóór dit decreet. Het betreft puur noodzakelijke wetstechnische aanpassingen.

Artikel 35

Door middel van dit artikel worden de taken die nog in het beleidsveld welzijn aan de provincies zijn toegekend onder het te wijzigen artikel 2 van het Provinciedecreet, expliciet uit het rechtsverkeer genomen.

Artikel 36

Artikel 36, §1, realiseert de volgende bepaling uit het regeerakkoord: "We pakken de achterstand aan die de Vlaamse Rand heeft inzake welzijns- en gezondheidsaanbod. Met een nieuw instrument 'Vlabzorginvest' zorgen we ervoor dat gronden om nieuwe zorginitiatieven te realiseren beschikbaar komen, en het nodige kapitaal kan vrijgemaakt worden.".

De Vlaamse Rand in het bijzonder en (sub)regio's van Vlaams-Brabant in het algemeen worden gekenmerkt door een (historische) achterstand aan aanbod in de welzijns- en gezondheidssectoren. Die achterstand wordt systematisch gemonitord en driejaarlijks objectief in kaart gebracht in de rapporten 'Wel op weg'. Uit het rapport van 2015 citeren we ter illustratie van de achterstand de volgende gegevens:
- Algemeen welzijnswerk: "Voor de regio Halle-Vilvoorde werd weliswaar een inhaalbeweging ingezet, maar toch komt CAW Halle-Vilvoorde slechts aan een budget van 7,40 euro per inwoner, terwijl dit gemiddeld voor Vlaanderen 12,34 euro bedraagt.".
- Bijzondere Jeugdbijstand: "Per 10.000 jongeren zijn er slechts 30 plaatsen of modules in Vlaams-Brabant. In Vlaanderen zijn er gemiddeld 55 plaatsen per 10.000 jongeren.".
- Centra voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning: "(…) vooral in het residentiële aanbod een grote achterstand in Vlaams-Brabant (2 plaatsen per 10.000 kinderen tegenover 5 in Vlaanderen)".
- Personen met een handicap: "Het totale subsidiebedrag van de VAPH-ondersteuning bedraagt per inwoner op jaarbasis 150 euro in Vlaams-Brabant en bijna 200 euro gemiddeld in Vlaanderen.".
- Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg: "Vlaams-Brabant heeft het minst aantal VTE per 10.000 inwoners".
- Voor de ouderenzorg is er een verbetering waar te nemen, die evenwel continuering behoeft: "Samen met Limburg sluit de provincie Vlaams-Brabant nu aan bij de Vlaamse cijfers".
- Thuiszorg: "Op het gebied van de thuiszorg wordt in Halle-Vilvoorde slechts 50% van de geprogrammeerde uren in de gezinszorg en aanvullende thuiszorg gerealiseerd. Gemiddeld in Vlaanderen is dit 77%".

Het instrument Vlabzorginvest moet hier als investeringsfonds, naar het beeld van Vlabinvest in de sector van de huisvesting, gericht corrigerend werken. De provincie daarin een centrale rol (blijven) toekennen, maakt mogelijk dat dat gebeurt op maat van de (sub)regionale noden en behoeften in Vlaams-Brabant. De prioritaire focus ligt daarbij onmiskenbaar op de Vlaamse Rand.

Het feit dat de provincie in deze materie een rol blijft spelen, impliceert ook een mogelijke afwijking wat betreft de overdracht van personeel en goederen.

Artikel 36, §2, verleent aan de Vlaamse Regering de individuele beslissingsbevoegdheid om voor elke instelling de datum vast te stellen tot wanneer de provincies gemachtigd zijn om hun betrokkenheid in of de ondersteuning van die instelling voort te zetten, voor zover die instelling is opgenomen op een lijst die door de Vlaamse Regering is vastgesteld.

Die betrokkenheid of de ondersteuning van de provincies wordt uiteraard beperkt tot de tijd die nodig is opdat de betrokken instellingen kunnen opereren zonder die betrokkenheid of ondersteuning. 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.

Artikel 37 en 38

Deze artikelen regelen de inwerkingtreding van dit decreet, op 1 januari 2018, met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op de onroerende voorheffing die in werking treden vanaf aanslagjaar 2018. Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State worden de gehanteerde maximumtarieven voor de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing aan een beperking in de tijd onderworpen. Daarom treedt het artikel 2.1.4.0.2, §3, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit, dat deze maximumtarief instelt, uit werking vanaf het aanslagjaar 2023.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie,

Bart TOMMELEIN

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering,
Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN

BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING: DE PERSOONSGEBONDEN TAKEN VAN DE PROVINCIES

DE PERSOONSGEBONDEN TAKEN VAN DE PROVINCIES

(document n.a.v. de definitieve goedkeuring van het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en de gewijzigde financiering van de provincies)

1 Situering

Dit document stelt, in het kader van het uitvoering van het Vlaams regeerakkoord m.b.t. het provinciaal bestuursniveau, definitief vast welke persoonsgebonden taken/bevoegdheden/ instellingen niet langer door de provincies zullen worden uitgeoefend vanaf 1 januari 2018, alsook overheid (de Vlaamse of de lokale overheid) die deze taken/bevoegdheden/instellingen zal overnemen.

De persoonsgebonden bevoegdheden zijn gedefinieerd als de bevoegdheden opgesomd in de artikelen 4 en 5 van de BWHI. Het gaat over alle "culturele aangelegenheden" (jeugd, kunst, cultuur, sport, ..) en de welzijnsmateries (bijstand aan personen, ...).

Het optreden als inrichtende macht van onderwijsinstellingen (inclusief volwassenonderwijs en de bestuursscholen) valt niet onder de "persoonsgebonden aangelegenheden. Initiatieven binnen het kader van onderwijs die raakvlakken hebben met gewestbevoegdheden (zoals bijvoorbeeld de RTC's) vallen hier evenmin onder.

2 Beleidsveld sport

Decretale taken

Gehandicaptensport (G-sport)

In alle provincies is er een G-sport werking. Deze wordt momenteel op verschillende wijzen per provincie uitgewerkt zowel naar inhoudelijke werking, naar middelen als naar VTE. De vijf provinciale G-sportwerkingen worden overgeheveld naar de **Vlaamse overheid** en ingekanteld in het Agentschap Sport Vlaanderen.

Daarnaast zijn er ook:

- de twee bovenlokale G-sportcentra Peerdsbos (Antwerpen) en Dommelhof (Limburg) – zie verder bij de "instellingen";
- de uitleendiensten G-sport worden verder toegelicht onder "aanvullende taken".

Bovenlokale evenementen

Er zijn grote verschillen vast te stellen wat betreft het beleid inzake bovenlokale sportevenementen: gaande van een sterke investering in bovenlokaal sportbeleid tot geen enkel beleid. In de provincies West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen en Vlaams- Brabant worden bovenlokale sportevenementen ondersteund in functie van regiomarketing/visibiliteit. Bij sommigen zit dit vervat onder de noemer "algemene communicatie", bij andere specifiek bij provinciale sportdienst.

Beleid m.b.t. bovenlokale sportevenementen zal integraal overgeheveld worden naar **de Vlaamse overheid** via het 'Permanent overlegorgaan sportpromotie'. Hierin zetelen zowel de Vlaamse overheid, de sportfederaties als de lokale overheden. Het gevoerde evenementenbeleid vanuit de provincies zal ingekanteld worden op het passende niveau.

Regiowerking

In alle provincies is er een zekere vorm van regiowerking. Dit kan gaan van een zeer prille samenwerking zoals bijvoorbeeld in de provincie Limburg, tot een structurele en duurzame samenwerking (via een daarvoor opgerichte ILV-Interlokale Vereniging) bijvoorbeeld in de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen. De wijze waarop regiowerkingen (intergemeentelijke samenwerkingen in functie van bepaalde doelstellingen) werken kent dus een grote diversiteit. Bijkomend: sommige regiowerkingen werken autonoom, anderen zijn vrij afhankelijk van de middelen en de ondersteuning (VTE) van de provincies. Deze inhoudelijke samenwerking met de provincies (ook vaak financieel) is recent reeds sterk afgebouwd. In sommige provincies (bv Antwerpen) ondersteunt de provincie enkel nog G-sport. Sommige gemeenten betalen een bijdrage aan de provincies voor hun ondersteuning.

Het vraaggestuurd ondersteunen van de regio-werkingen en het stroomlijnen van de service wordt een kerntaak van **de Vlaamse overheid** (Sport Vlaanderen). Het is de doelstelling om de provinciale

promotiediensten van Sport Vlaanderen meer in te zetten ter ondersteuning van de regiowerking en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (o.a. via het aanbieden van concrete producten). Er is ook al een regionale dienstverlening van 33 follo's (flexibele opdracht L.O leerkrachten) verspreid over gans Vlaanderen.

Bovenlokale sportinfrastructuur

Doorheen de jaren hebben de vijf provincies in functie van diverse noden geïnvesteerd in bovenlokale sportinfrastructuur. Ook hier vertonen de provincies een diversiteit in aanpak: subsidies aan derden, investeren in eigen provinciale sportinfrastructuur, pps-constructies, nominatieve subsidies, subsidiereglementen in functie van innovatie, energiebesparende maatregelen,....

De lopende engagementen vanuit de provincies zullen exhaustief in kaart worden gebracht. De afhandeling en opvolging van de lopende bovenlokale sportinfrastructuur-dossiers zal opgenomen worden door de afdeling sportinfrastructuur van Sport Vlaanderen. Afhankelijk van elk dossier zal bepaald worden welke opvolging (administratief, inhoudelijk, financieel) noodzakelijk is.

Omlopen, paden en routes

Deze bevoegdheid omvat enerzijds de coördinatie en opvolging van de loopomlopen, mountainbikeroutes, ruiterpaden, wateromlopen (kayak en roeien) en anderzijds de opvolging van initiatieven m.b.t. hinderlijke en lawaaierige sporten (o.a. motorcross). Sport Vlaanderen heeft reeds als kerntaak de coördinatie van de loopomlopen, mountainbikeroutes, fit-o-meter, en wateromlopen (pilootprojecten Kleine Nete, Dijle en Demer). Zowel beleidsmatig, organisatorisch als dienstverlenend worden de lokale besturen ondersteund in de uitbouw van de loopomlopen, mountainbikeroutes en fit-o-meters.

Alle initiatieven inzake het ontwikkelen en opvolgen van structurele sportieve omlopen worden gecoördineerd door de Vlaamse overheid in nauwe samenwerking met de respectievelijke gemeenten en veelal met de Vlaamse provincies (aanleg, onderhoud, promotie, ...).

- Coördinatie: Vlaanderen - Stuurgroep Natuur en Sport
- Mountainbike: Vlaanderen i.s.m. gemeenten + Vlaamse Stuurgroep MB
- Loopomlopen: Vlaanderen i.s.m. gemeenten + Vlaamse stuurgroep Loopomlopen
- Kajak: Vlaanderen i.s.m. gemeenten (Nete en Dijle) (pilootproject)
- Skeelerroutes: Vlaanderen (nieuw) i.s.m. gemeenten
- Ruiterpaden: Vlaanderen (nieuw) i.s.m. gemeenten en provincies. Het agentschap Sport Vlaanderen voert een gecoördineerd beleid met het oog op het ter beschikking stellen van een Vlaanderendekkend ruiterpadennetwerk en de communicatie en marketing hieromtrent. Het agentschap zal hiervoor, op regelmatige basis, de verschillende betrokkenen (provincies, paardensport federaties, ...) bij elkaar brengen om de nodige afspraken te maken. Het agentschap zal ook instaan voor het maken en leveren van het nodige materiaal (palen, plaatjes, borden, ...). De provincies blijven verantwoordelijk voor de aanleg, het onderhoud en de bewegwijzering van paden. Zij kunnen in het kader van hun bevoegdheid inzake toerisme hiervoor ook promotie maken.

Aanvullende taken

Naast de bevoegdheden opgesomd in de bestuursakkoorden zijn er nog enkele zaken die onderdeel zijn van de werking van de provinciale sportdiensten. Het **sportmateriaal** in de provinciale uitleendiensten zal worden ingekanteld in de provinciale uitleendiensten van Sport Vlaanderen.

De **sportprijzen** worden overgeheveld naar de Vlaamse overheid en/of de gemeenten.

Instellingen

Instelling	Ontvangende overheid
Provinciaal sportcentrum Peerdsbos (Brasschaat)	De Vlaamse overheid
Provinciaal wielercentrum (Wilrijk)	Stad Antwerpen
Huis van de Sport (Antwerpen)	Provincie
Provinciaal domein Dommelhof	Provincie
Provinciaal domein Puyenbroeck (Wachtebeke)	Provincie
Provinciaal centrum Boerekreek (Sint Laureins)	provincie
Centrum Ronde Van Vlaanderen	Provincie
Huis van de Sport (Gent)	Stad Gent
Provinciaal Olympisch zwembad (Brugge)	Behoud huidige juridisch-financiële constructie
De Gavers	Provincie
Transfosite (Zwevegem)	Provincie
Provinciale domeinen van Diest, Kessel-Lo, Huizingen en Zoutleeuw	provincie

3 Beleidsveld Welzijn

Decretale taken

De opdracht "**sociale kaart"** wordt verder door **de Vlaamse overheid** opgenomen.

De opdracht "**sociale planning**" gaat op in een algemeen statistische dienst van de **provinciale overheid**.

De "**netwerkondersteuning**" wordt overgedragen naar **de Vlaamse overheid**. De Vlaamse overheid bekijkt in welke mate het relevant is om deze te bestendigen/initiëren op (sub)provinciaal niveau (gedeconcentreerd vanuit de Vlaamse overheid). De eerste resultaten laten een aantal mogelijke "netwerkclusters" zien. Hierbij wordt gedacht aan de volgende clusters: gezinsbeleid, welzijn en justitie, jeugdhulp, personen met een beperking, woonzorg, volwassenenhulp, schakelfunctie lokaal-Vlaams.

Op basis van geconsolideerde netwerkkeuzes kunnen we daar dan de overdracht van provinciaal personeel organisatorisch op enten.

Het "**impulsbeleid**" wordt eveneens overgeheveld naar **de Vlaamse overheid.** Hier dient per actie een geëigend perspectief te worden vastgelegd met het oog op de transitie.

Verdere verduidelijking is nodig wat betreft de thema's 'intrafamiliaal geweld' en 'armoedebeleid':

1) Intrafamiliaal geweld

De aanpak van het intrafamiliaal geweld bestaat uit maatregelen die te maken hebben met persoonsgebonden aangelegenheden, en maatregelen die te maken hebben met verschillende federale bevoegdheden (bv. Justitie, Binnenlandse Zaken, Volksgezondheid,...). De grondgebonden aangelegenheden komen hier niet aan bod.

De taken m.b.t. intrafamiliaal geweld worden overgenomen door de **Vlaamse overheid** (Justitiehuizen; algemeen welzijnswerk).

2) Armoedebeleid

Het armoedebeleid is een persoonsgebonden aangelegenheid en wordt overgenomen door de **Vlaamse overheid**. Bij de uitoefening van bepaalde grondgebonden bevoegdheden (huisvesting, economie, ...) kunnen de provinciale overheden de gevolgen op het vlak van armoede mee in rekening brengen.

Instellingen

Instelling	Ontvangende overheid
Provinciaal interbestuurlijk samenwerkingsverband voor de aanpak van Drugsmisbruik (PISAD)	Lokale overheid (i.s.m. Vlaamse overheid)
Provinciaal Zorgcentrum Lemberge	Lokaal Zorgbedrijf
Provinciaal Instituut Heynsdaele	verzelfstandiging
Vzw Unie-K	Ongewijzigde situatie (provinciale lening blijft doorlopen)
Intercommunale Vereniging voor Hulp aan Gehandicapten in Limburg	Nieuwe vzw-structuur
Vzw het Gielsbos	Vzw-structuur behouden
Gouverneur Kinsbergencentrum (Wilrijk)	Verzelfstandiging deelwerkingen (provincie behoudt gebouw als incubatiecentrum)
Provinciaal Centrum voor opsporing van Metabole Aandoeningen	Integratie in het UZA
Regionaal WelzijnsOverleg Oost-Vlaanderen	Vlaamse overheid of regionale vzw's
Vlabzorg Invest	Provincie

4 Beleidsvelden "cultuur" en "jeugd"

Decretale taken

Streekgericht bibliotheekbeleid (decreet lokaal cultuurbeleid, artikel 59)

Elke provincie (en tevens ook de Vlaamse gemeenschapscommissie in Brussel) heeft een eigen bibliotheekbeheerssysteem uitgewerkt. Op basis van deze vaststelling heeft vzw Cultuurconnect samen met de provincies al in 2013 een technische studie laten uitvoeren om na te gaan op welke manier de digitale bibliotheek er in de toekomst moet gaan uitzien. Tevens werd er in 2015 het onderzoek over de haalbaarheid voor de uitbating, werking, implementatie en migratie naar één applicatieplatform opgeleverd. Op basis van deze studie werd duidelijk dat de uitvoering van de bibliotheekbeheersactiviteiten die te maken hebben met lenersbeheer, collectiebeheer en circulatiebeheer in één systeem mogelijk zijn. Cultuurconnect kreeg de opdracht om de nodige stappen te ondernemen om de continuïteit te verzekeren van de huidige provinciale bibliotheeksystemen totdat het eengemaakte systeem is uitgerold.

Naast het technische aspect investeerden de provincies o.a. in opleidingen voor bibliothecarissen, het structureel ondersteunen van samenwerkingsverbanden van openbare bibliotheken, het uitwerken van acties voor specifieke doelgroepen en het (technisch) aansturen, coördineren en implementeren van diverse (digitale) tools.

Deze provinciale taakstelling zal met de nodige financiële middelen en personeelsleden overgeheveld worden naar **de Vlaamse overheid**.

Bovenlokale platformwerking (decreet lokaal cultuurbeleid artikel 60)

De bovenlokale platformwerkingen zijn sterk verschillend in elke provincie. Meestal kregen deze platformen een verzelfstandigde structuur met rechtspersoon. Hieronder volgt een overzicht per provincie.

De platformwerkingen in Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen worden met de financiële middelen en personeelsleden overgeheveld naar de **Vlaamse overheid**.

Sociaal-cultureel werk van bovenlokaal belang ondersteunen, professionele kunsten van bovenlokaal belang ondersteunen, ondersteunen van circusorganisaties van bovenlokaal belang en het ondersteunen van gebiedsgerichte projecten, impulsprojecten en projecten voor bijzondere doelgroepen (decreet lokaal cultuurbeleid, artikel 60)

Elke Vlaamse provincie heeft één of meerdere subsidiereglementen om bovenlokale culturele projecten te ondersteunen. Bij de meeste provincies gaat het om geclusterde reglementen waardoor het ruime culturele veld in aanmerking komt voor subsidiering.

Daarnaast ondersteunen enkele provincies structureel een aantal regionale organisaties. Meestal worden deze subsidie op naam ingeschreven op de provinciale begroting.

Deze provinciale taakstelling zal met de nodige financiële middelen en personeelsleden overgeheveld worden naar de Vlaamse overheid.

Kwaliteitsbevorderende maatregelen Amateurkunsten (decreet lokaal cultuurbeleid, artikel 60)

De vijf Vlaamse provincies hebben een beleid inzake de kwaliteitsbevordering van amateurkunsten uitgebouwd. Deze taakstelling kent een zekere mate van overlap met de taak neergeschreven in het decreet lokaal jeugdbeleid inzake het voeren van een impulsbeleid van jong artistiek talent.

In alle provincies worden er jaarlijks een aantal tornooien georganiseerd voor amateurkunstenaars (koren, fanfares, …) met als voornaamste doelstelling kwaliteitsverbetering. Op basis van de prestaties van deze verenigingen (indeling in categorieën) krijgen de deelnemers een subsidie voor hun werking. Daarnaast reiken de meeste provincies ook op regelmatige tijdstippen cultuurprijzen uit aan organisaties of personen in hun provincie die een opmerkelijke artistieke prestatie hebben geleverd.

In de meeste provincies kunnen artistieke talenten beroep doen op ondersteuning en trajectbegeleiding vanuit de provincies. Met dit beleid beogen ze de ambities van verdienstelijke amateurkunstenaars te ondersteunen in de doorgroei naar een mogelijke professionele carrière.

Deze provinciale taakstelling zal met de nodige financiële middelen en personeelsleden overgeheveld worden naar de Vlaamse overheid.

Regionaal cultureel erfgoedbeleid (cultureel erfgoeddecreet artikel 149)

Het cultureel-erfgoedbeleid gaat sinds het Cultureel-erfgoeddecreet van 2008 sterk uit van een complementair beleid, waarbij de provincies een regionaal cultureel-erfgoedbeleid ontwikkelden. In dit beleid wordt ingezet op de bevoegdheden en de Vlaamse beleidsprioriteiten:

- Indelen en ondersteunen van collectiebeherende organisaties bij het regionale niveau

De provincies staan in voor het indelen en structureel ondersteunen van erkende collectiebeherende organisaties (musea en archieven) bij het regionale niveau.

Deze provinciale taakstelling zal met de nodige financiële middelen en personeelsleden overgeheveld worden naar de Vlaamse overheid.

- Ondersteuning van cultureel-erfgoedorganisaties met een regionale relevantie

De provincies voorzien ondersteuning aan cultureel-erfgoedorganisaties voor een werking met een regionale relevantie en projectmatige ondersteuning voor cultureel-erfgoedprojecten met een regionale relevantie.

Deze provinciale taakstelling zal met de nodige financiële middelen en personeelsleden overgeheveld worden naar de Vlaamse overheid.

- Regionaal depotbeleid

Het regionaal depotbeleid dat door de provincies werd ontwikkeld, omvat: de regiefunctie en het uitstippelen van het beleid op basis van (veld)onderzoek, investeringssubsidies voor verbetering van depotinfrastructuur van cultureel-erfgoedorganisaties, depotconsulentschap en daaraan verbonden instrumenten zoals Depotwijzer, vormingsinitiatieven en uitleenbanken, en de aggregatie- en preservatie-initiatieven (erfgoeddatabanken),

Deze provinciale taakstelling inzake roerend cultureel erfgoedbeleid zal met de nodige financiële middelen, personeelsleden en IT-infrastructuur overgeheveld worden naar de Vlaamse overheid.

Vanuit de regiefunctie voor het regionale depotbeleid voorzien de provincies ook in nood- en transitdepotinfrastructuur. Het gaat om nood- en transitruimte in eigen infrastructuurprojecten, of mede-investeringen in infrastructuurprojecten van andere overheden of organisaties. Voor de depotinfrastructuur die door de provincies zelf gebouwd is, wordt een op maat oplossing uitgewerkt.

- Consulentschap

De provincies hebben sinds de jaren 1990 een erfgoedconsulentschap uitgebouwd: eerstelijns breed consulentschap en vorming, complementair aan de Vlaamse specialistische consulenten (FARO). Elke provincie heeft één of meerdere erfgoed-, archief- of museumconsulenten. Daarnaast zijn er sinds 2009 in het kader van het depotbeleid, depotconsulenten aangeworven met ondersteuning van de Vlaamse overheid (DAC-middelen, momenteel 12VTE verspreid over 5 provincies).

Deze provinciale taakstelling inzake roerend cultureel erfgoed zal met de nodige financiële middelen en personeelsleden overgeheveld worden naar de Vlaamse overheid.

<u>Inclusief beleid voeren voor kinderen en jongeren (decreet lokaal jeugdbeleid, artikel 8)</u>

Alle provinciale jeugddiensten ondersteunen (regionale) organisaties die werken rond vrije tijd van maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren en kinderen en jongeren met een handicap. Het gaat meestal over zeer regionale organisaties die geen Vlaamse werking hebben. Verder bouwden een aantal provinciebesturen ook een netwerk uit dat instond voor het ontwikkelen van een vraaggestuurd aanbod naar lokale besturen en verenigingen rond het thema inclusie.

Deze provinciale taakstelling zal met de nodige financiële middelen en personeelsleden overgeheveld worden naar **de Vlaamse overheid**.

Voeren van een impulsbeleid ter ondersteuning van jong artistiek talent (decreet lokaal jeugdbeleid, artikel 8)

De vijf provinciale jeugddiensten zetten elk in op het ondersteunen van jong artistiek talent. Vooral rond (pop)muziek hebben de provinciale jeugddiensten de laatste decennia heel wat initiatieven opgezet. Zo heeft elke provincie tweejaarlijks een rockconcours en wordt er door elke provincie ingezet op het realiseren van podiumkansen voor jongeren. Zie ook kwaliteitsbevorderende maatregelen zoals opgenomen in het decreet lokaal cultuurbeleid.

Deze provinciale taakstelling zal met de nodige financiële middelen en personeelsleden overgeheveld worden naar **de Vlaamse overheid**.

Coachen, stimuleren van netwerken en vorming van gemeentebesturen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (decreet lokaal jeugdbeleid, artikel 8)

De vijf provinciale jeugddiensten ondersteunen en geven impulsen aan het lokaal jeugdbeleid onder de vorm van het opzetten van regionaal overleg, netwerk- en vormingsmomenten en geven inhoudelijke thematische ondersteuning (over evenementen – fuiven, brandveilige jeugdlokalen, geluidsmeters …) en bemiddelen op maat (zonevreemde verblijfcentra, …). De meeste provincies hebben impulssubsidies voor lokale besturen en / of gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Deze provinciale taakstelling zal met de nodige financiële middelen en personeelsleden overgeheveld worden naar **de Vlaamse overheid**.

Voeren van een impulsbeleid ter uitvoering van het Vlaamse jeugd- en kinderrechtenbeleid (decreet lokaal jeugdbeleid, artikel 8)

De provincies voeren een impulsbeleid ter uitvoering van het Vlaamse jeugd- en kinderrechtenbeleid. Zo zetten een aantal provinciale jeugddiensten in op jeugdruimte onder andere door lokale besturen te adviseren over speelruimte (speelweefsel, speelbossen, …) en advies te geven aan hun dienst ruimtelijke ordening over zonevreemde jeugdinfrastructuur jeugdtoerisme, (g)rups, …

Het impulsbeleid wordt overgeheveld naar **de Vlaamse overheid** als het betrekking heeft op persoonsgebonden materies. De dienstverlening op het vlak van mobiliteit, ruimtelijke ordening en andere grondgebonden materies kan verder door de provincie worden uitgevoerd. .

Aanvullende taken / vrijwilligers

De provincies ondersteunen het vrijwilligerswerk door een gratis vrijwilligersverzekering aan te bieden. Zo voorziet de vrijwilligerswet dat organisaties voor hun vrijwilligers een verzekering burgerlijke aansprakelijkheid moeten afsluiten. Om dit te ondersteunen krijgen de provincies van de Nationale Loterij middelen, Organisaties kunnen via de provincies gratis beroep doen op een BA-polis.

Deze provinciale taakstelling zal met de nodige financiële middelen en personeelsleden overgeheveld worden naar **de Vlaamse overheid**. De Vlaamse Regering zal hiertoe het gesprek aangaan met de Nationale Loterij.

Uitleendiensten

De uitleendiensten (met uitzondering van de uitleendiensten in de sportsector die worden overgeheveld naar de decentrale centra van Sport Vlaanderen) worden verder behartigd door de provinciale overheden.

Instellingen

Instelling	Ontvangende overheid
CLUSTER ERFGOED	
Modemuseum Antwerpen	Stad Antwerpen
Fotomuseum Antwerpen	Stad Antwerpen
Museum voor Edelsmeedskunst, Juwelen en Diamanten Antwerpen	Stad Antwerpen
Roger Raveelmuseum Zulte	Vlaamse overheid
Mu.ZEE Oostende en Permekemuseum Jabbeke	Vlaamse overheid
Felixart Drogenbos	Provincie Vlaams-Brabant
Provinciaal Archeologisch Museum Ename	Provincie Oost-Vlaanderen
Provinciaal Archeologisch Museum Velzeke	Provincie Oost-Vlaanderen
Provinciaal Gallo-Romeins Museum Tongeren	Stad Tongeren
Scheepswerven Baasrode	Provincie Oost-Vlaanderen
Provinciaal molencentrum Mola Wachtebeke	Provincie Oost-Vlaanderen
Openluchtmuseum Bokrijk, Genk	Provincie Limburg
Provinciaal domein Raversyde, Oostende	Provincie West-Vlaanderen
Kasteel d'Ursel, Hingene	Provincie Antwerpen
Provinciaal domein Dommelhof, Neerpelt	Provincie Limburg

Collectie Bulskampveld	Vlaamse overheid
Provinciale erfgoedbibliotheek Westflandrica Brugge	Stad Kortrijk
Provinciale bibliotheek Limburg, Hasselt	Stad Hasselt
Documentatiecentrum Vlaams-Brabant	Provincie Vlaams-Brabant
Suske en Wiske Museum, Kalmthout	Provincie Antwerpen
Provinciaal Architectuurarchief Antwerpen APA	Vlaamse overheid
CLUSTER KUNSTEN	
Z-33 Hasselt	Vlaamse overheid
Arenbergschouwburg Antwerpen	Stad Antwerpen
Openluchttheater Rivierenhof, Antwerpen	Provincie Antwerpen
Be Part, Waregem	Stad Waregem en stad Kortrijk[1]
Provinciaal Centrum Carmersklooster, Gent	Stad Gent
Studio H. Teirlinck, Antwerpen	Stad Antwerpen
Cultuurcentrum De Warande, Turnhout	Provincie Antwerpen
CLUSTER LETTEREN	
Lijsternest, Stijn Streuvelshuis en schrijversresidentie, Anzegem	Vlaamse overheid
Anton van Wilderode, Moerbeke	Gemeente Moerbeke
Provinciaal museum Emile Verhaeren, Sint Amands	Vlaamse overheid
CLUSTER ANDEREN	
Jeugdverblijfscentrum Hanenbos, Dworp	Vlaamse overheid
Provinciaal vormingscentrum Malle	Provincie

[1] Af te sluiten overeenkomst tussen beide partijen.

5 Beleidsveld "gelijke kansen" en toegankelijkheid

Gelijke kansen

Het provinciale beleid inzake "gelijke kansen" kent grote verschillen tussen de provincies inzake activiteiten en inzet van personeel en werkingsmiddelen. Het kent niet alleen een verticaal luik (een specifiek beleid gericht op gelijke kansen), maar ook een gelijke kansen-perspectief in het eigen personeelsbeleid van de provinciale overheid.

Het beleid naar gelijke kansen in andere, persoonsgebonden beleidsvelden (het zogenaamde "horizontale gelijke kansenbeleid", vooral in de beleidsdomeinen welzijn en jeugd) wordt opgenomen binnen deze beleidsvelden. Het betreft voornamelijk projecten inzake intra-familiaal geweld, inzake speelpleinwerking voor kinderen met een handicap en inzake audio-descriptietolken bij toneelvoorstellingen. Het horizontale beleid inzake gelijke kansen bij andere, niet-persoonsgebonden beleidsvelden, is minimaal.

Omdat het provinciale beleid gelijke kansen voornamelijk inzet op bovenlokale initiatieven en ondersteuning van lokale besturen, is het aangewezen dat de **Vlaamse overheid** dit beleid overneemt. De provincies voeren derhalve, met uitzondering van het gelijke kansenbeleid in het eigen personeelsbeleid, geen beleid meer inzake gelijke kansen, ook niet inzake de eventuele ondersteuning van adviesraden.

Toegankelijkheid

Het beleid inzake toegankelijkheid is zowel persoons- als grondgebonden. Het pas opgerichte **EVA Toegankelijkheid** blijft verder bestaan in samenwerking met de provincies.

VOORONTWERP VAN DECREET VAN 17 JULI 2015

Voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie en van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder provincie: de provincie, haar provinciale instellingen en haar verzelfstandigde agentschappen.

Hoofdstuk 2. Dotatie

Art. 3. Op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap wordt een dotatie aan de provincies ingeschreven, waarvan het vastleggingskrediet jaarlijks wordt vastgesteld.

De Vlaamse Regering bepaalt de aandelen die elke provincie jaarlijks ontvangt uit de dotatie vermeld in het eerste lid van dit artikel. De aandelen worden aan de provincies betaald in vier gelijke schijven, telkens op de laatste werkdag van de eerste maand van elk kwartaal.

Hoofdstuk 3. Overdracht van personeel, roerende en onroerende goederen, rechten en plichten

Art. 4. De aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, worden uitgeoefend door hetzij de Vlaamse Gemeenschap, hetzij de gemeente.

Art. 5. De personeelsleden van de provincie van wie de huidige taken of functie de rechtstreekse of onrechtstreekse uitoefening inhouden van de aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, worden aan de overheden, vermeld in artikel 4 van dit decreet, overgedragen.

De personeelsleden, vermeld in het eerste lid, worden bij besluit van de Vlaamse Regering overgedragen. Voor elke overdracht aan een gemeente of gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap is voorafgaand overleg met het betrokken bestuur noodzakelijk.

Het besluit, vermeld in het tweede lid, garandeert aan de overgedragen personeelsleden in elk geval:
1° het behoud van de hoedanigheid;
2° het behoud van de graad of het verkrijgen van een gelijkwaardige graad;
3° het behoud van de administratieve en geldelijke anciënniteit;
4° het behoud van het salaris op de datum van de overdracht of het verkrijgen van een gelijkwaardige salarisschaal;
5° het behoud van de functionele loopbaan;
6° het behoud van de toelagen en vergoedingen waarop het personeelslid op de datum van de overdracht op reglementaire basis recht heeft, als de voorwaarden van toekenning blijven bestaan en als aan die voorwaarden blijft voldaan.

Art. 6. De roerende en onroerende goederen van de provincie, zowel van het openbaar als van het privaat domein, die onmisbaar zijn voor de uitoefening van de aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, alsook de rechten en plichten die verband houden met die aangelegenheden, worden aan de overheden, vermeld in artikel 4 van dit decreet, zonder schadeloosstelling overgedragen.

De voorwaarden en de nadere regelen van die overdracht worden bepaald bij een besluit van de Vlaamse Regering.

Hoofdstuk 4. Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1. Wijzigingen van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992

Art. 7. In artikel 464/1 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 worden de woorden "de provincies" opgeheven voor wat het Vlaams Gewest en punt "1° de onroerende voorheffing" betreft.

Afdeling 2. Wijzigingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005

Art. 8. In artikel 2 van het Provinciedecreet van 9 december 2005, vervangen bij het decreet van 29 juni 2012, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan paragraaf 2 wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Met betrekking tot de belangen, vermeld in het eerste lid, 1° en 3°, kunnen de provincies op het grondgebied van gemeenten met meer dan 200.000 inwoners alleen initiatieven nemen met de uitdrukkelijke toestemming van de betrokken gemeentebesturen.";

2° paragraaf 3 wordt vervangen door wat volgt:

"§3. Voor de aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, oefenen de provincies geen bevoegdheden en taken uit.".

Afdeling 3. Wijziging van het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid

Art. 9. Artikel 13bis van het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, ingevoegd bij het decreet van 28 maart 2014, wordt opgeheven.

Afdeling 4. Wijzigingen van het decreet van 6 juli 2012 betreffende het Lokaal Cultuurbeleid

Art. 10. In het decreet van 6 juli 2012 betreffende het Lokaal Cultuurbeleid wordt titel 5, die bestaat uit artikel 59 en 60, opgeheven.

Afdeling 5. Wijziging van het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid

Art. 11. 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 wordt opgeheven.

Art. 12. In het opschrift van het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid wordt de zinsnede "en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid" opgeheven.

Afdeling 6. Wijzigingen van het Cultureel-erfgoeddecreet van 6 juli 2012

Art. 13. In artikel 4, §2, van het Cultureel-erfgoeddecreet van 6 juli 2012 wordt in punt 1° de zinsnede "provincies," opgeheven.

Art. 14. In artikel 5, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "provincies," opgeheven.

Art. 15. In artikel 19, derde lid, van hetzelfde decreet wordt het woord "provincie" vervangen door "Vlaamse regering".

Art. 16. In artikel 44, eerste lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "en provinciale" opgeheven.

Art. 17. In artikel 53, 1°, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "provincies," opgeheven.

Art. 18. Artikel 139, tweede lid, van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt: "De Vlaamse Regering bepaalt nader hoe tewerkstellingsplaatsen, die beschikbaar zijn voor herverdeling, herverdeeld worden."

Art. 19. In artikel 141 van hetzelfde decreet worden de woorden "en provincies" opgeheven.

Art. 20. In artikel 143, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "Provincies en" opgeheven.

Art. 21. In artikel 144, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "provincies en" opgeheven.

Art. 22. In artikel 145, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "een provincie," opgeheven.

Art. 23. In artikel 146, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "provincies en" opgeheven.

Art. 24. In hoofdstuk 7 van hetzelfde decreet wordt afdeling 2, die bestaat uit artikel 149 tot en met 153, opgeheven.

Art. 25. In artikel 185, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "en 150" opgeheven.

Art. 26. In artikel 187 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid worden de woorden "en ten minste één provincie kunnen" vervangen door het woord "kan";

2° in het vierde lid worden de zinsnede ", provincies" en de zinsnede ", de provincie" opgeheven.

Afdeling 7. Wijzigingen van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid

Art. 27. In artikel 4 van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid worden de woorden "en de provincies" opgeheven.

Art. 28. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 8 november 2013 en 20 december 2013, wordt hoofdstuk 3, dat bestaat uit artikel 16 tot en met 21, opgeheven.

Art. 29. In hoofdstuk 4 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 8 november 2013 en 20 december 2013, wordt in het opschrift van afdeling 1 de zinsnede "de gemeenten, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "de gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie".

Art. 30. In artikel 22 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt de zinsnede "de gemeenten, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "de gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie";

2° in paragraaf 2, derde lid, worden de woorden "en provincies" opgeheven.

Art. 31. In artikel 23, eerste lid, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 20 december 2013, wordt de zinsnede ", de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "en de Vlaamse Gemeenschapscommissie".

Art. 32. In artikel 24, eerste lid, artikel 25, eerste lid, artikel 26, eerste lid, en artikel 27, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede ", de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "en de Vlaamse Gemeenschapscommissie".

Art. 33. In artikel 34 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 8 november 2013, wordt de zinsnede ", de provincies" opgeheven.

Afdeling 8. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013

Art. 34. In artikel 2.1.4.0.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, gewijzigd bij het decreet van 20 december 2013, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt het cijfer "2,5" vervangen door het cijfer "x,xx";

2° in paragraaf 2, eerste lid, wordt het cijfer "1,6" vervangen door het cijfer "x,xx";

3° Paragraaf 3 wordt vervangen door wat volgt:
"§3. In afwijking van paragraaf 1 bedraagt het tarief voor materieel en outillage als vermeld in artikel 471, §3, van het federale WIB 92, x,xx % vermenigvuldigd met de coëfficiënt, vermeld in het tweede lid. De toepassing van de coëfficiënt mag geen aanleiding geven tot een hoger tarief dan het tarief dat van toepassing is in het vorige aanslagjaar, met uitzondering van het aanslagjaar waarin dit decreet in werking treedt waarbij de toepassing van de coëfficiënt geen aanleiding mag geven tot een hoger tarief dan x,xx%."

Art. 35. Artikel 2.1.4.0.2 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 19 december 2014, wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 2.1.4.0.2. §1. Overeenkomstig artikel 464/1, 1°, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, zijn de gemeenten en de agglomeraties gemachtigd om opcentiemen op de onroerende voorheffing te heffen.

§2. Voor iedere gemeente van het Vlaamse Gewest mag het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, op zichzelf de opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen van het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt niet verhogen ten opzichte het vorige aanslagjaar.

Als een gemeente de opbrengst van haar deel in die onroerende voorheffing evenwel wil wijzigen, geeft ze dat expliciet aan in haar beslissing en vermeldt ze afzonderlijk:
1° het aantal opcentiemen dat nodig is om, op haar niveau, dezelfde opbrengst te verkrijgen als in het aanslagjaar voorafgaand aan het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt;
2° het aantal opcentiemen dat voor het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt daadwerkelijk wordt geheven."

Art. 36. In artikel 2.1.5.0.1, §1, 2°, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de tabel wordt vervangen door volgende tabel:

aantal kinderen dat in aanmerking komt	totaalbedrag van de vermindering in euro
2	xx
3	xx
4	xx
5	xx
6	xx
7	xx
8	xx
9	xx
10	xx

2° de woorden "5,40 euro" worden telkens vervangen door de woorden "xx,xx euro".

Art. 37. Artikel 2.1.5.0.6 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:
"Art. 2.1.5.0.6. Voor de onbebouwde onroerende goederen in het Vlaams Ecologisch Netwerk, vermeld in artikel 17 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het

natuurbehoud en het natuurlijk milieu, wordt aan de belastingplichtige een belastingkrediet toegekend dat gelijk is aan:
1° 2,5 % van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §1, van toepassing is;
2° 1,6 % van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §2, van toepassing is;
3° 2,5 % van het kadastraal inkomen vermenigvuldigd met de coëfficiënt, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, tweede lid, als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, van toepassing is.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, kan nooit meer bedragen dan de onroerende voorheffing, na toepassing van vrijstellingen en verminderingen.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, komt volledig ten laste van het Vlaamse Gewest.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, geldt vanaf de inwerkingtreding van het definitief vastgestelde plan, vermeld in artikel 21, §9, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, of van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, vermeld in artikel 2.2.8 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009."

Art. 38. Artikel 2.1.5.0.7 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:.
"Art. 2.1.5.0.7. Aan de belastingplichtige rechtspersoon wordt een belastingkrediet toegekend dat gelijk is aan:
1° 2,5 % van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §1, van toepassing is;
2° 1,6 % van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §2, van toepassing is;
3° 2,5 % van het kadastraal inkomen vermenigvuldigd met de coëfficiënt, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, tweede lid, als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, van toepassing is.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, kan nooit meer bedragen dan de onroerende voorheffing, na toepassing van vrijstellingen en verminderingen.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, komt volledig ten laste van het Vlaamse Gewest."

Art. 39. In artikel 3.1.0.0.4, §5, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in punt 1° wordt de zinsnede "gemeenten, de agglomeraties en de provincies" vervangen door de woorden "gemeenten en de agglomeraties";

2° in punt 2° worden de woorden "of de provincie" opgeheven;

3° in punt 2° wordt de zinsnede "gemeente, agglomeratie en provincie" vervangen door de woorden "gemeente en agglomeratie";

4° in punt 3° wordt de zinsnede "gemeenten, agglomeraties of provincies" vervangen door de woorden "gemeenten en agglomeraties";

5° in punt 8° wordt de zinsnede "gemeenten, de agglomeraties en de provincies" vervangen door de woorden "gemeenten en de agglomeraties".

Art. 40. In artikel 3.1.0.0.6 van hetzelfde decreet worden de woorden "de provincies en" opgeheven.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Art. 41. 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 wordt opgeheven.

Art. 42. Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Brussel, ...

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie,

Annemie TURTELBOOM

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS

ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD VOOR WELZIJN, GEZONDHEID EN GEZIN

SARWGG
Strategische Adviesraad
WELZIJN • GEZONDHEID • GEZIN

Aan Mevrouw Liesbeth HOMANS

Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering,
Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Arenbergstraat 7

1000 BRUSSEL

contactpersoon	**ons kenmerk**	**Brussel**
Gunter Naets gnaets@serv.be	SARWGG_20150910_Vernieuwde taakstelling en financiering provincies	10 september 2015

Geachte mevrouw de Minister,

U vroeg de SAR WGG om advies te verlenen bij het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies dat de Vlaamse regering op 17 juli 2015 principieel goedkeurde. Dit voorontwerp van decreet geeft uitvoering aan het Vlaams Regeerakkoord 2014 – 2019 voor wat betreft de afslanking van de provincies.

Aandacht voor de impact op de zorg- en welzijnssector

De provincies zullen vanaf 1 januari 2017 niet langer persoonsgebonden bevoegdheden uitoefenen. Het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen, waaronder ook het welzijnsbeleid, worden overgedragen naar het gemeentelijke of het Vlaamse niveau. Provincies zullen dus niet langer actief zijn in het ondersteunen van netwerken, het voeren van een impulsbeleid, het opstellen van de sociale kaart en het beheer van bepaalde provinciale welzijnsinstellingen. De SAR WGG vraagt aandacht voor de impact van de bestuurlijke herschikking van dit takenpakket op de zorg- en welzijnssector.

De raad formuleert een aantal bezorgdheden bij de overheveling van de provinciale persoonsgebonden bevoegdheden naar Vlaanderen of de gemeenten:

- De overdracht van bevoegdheden mag de continuïteit en rechtszekerheid voor lopende provinciale projecten en bestaande voorzieningen die een aanbod genereren niet in het gedrang brengen. Op langere termijn zijn wijzigingen mogelijk, na overleg met de betrokken actoren en met respect voor zorgvuldige transitieprocessen.
- Een bijzondere kracht van het provinciale zorg- en welzijnsbeleid is de intersectorale benadering die gehanteerd wordt. Er moet verzekerd worden dat deze intersectorale afstemming behouden blijft en waar nodig geoptimaliseerd wordt, ook na de overdracht naar het Vlaamse of lokale bestuursniveau.
- Het impulsbeleid heeft de provincies in staat gesteld een antwoord te bieden op bovenlokale noden en vernieuwende initiatieven op te starten en te ondersteunen. Heel wat voorbeelden bewijzen dat dit provinciale impulsbeleid geleid heeft tot wezenlijke verbeteringen in de zorg- en welzijnssector (bv. de Expertisecentra Dementie, het Regionaal overleg Gehandicaptenzorg, de opvoedingswinkels, …). De raad vindt het

Strategische Adviesraad Welzijn Gezondheid Gezin • Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11
info@sarwgg.be • www.sarwgg.be

noodzakelijk dat innovatieve projecten die aansluiten bij nieuwe noden en behoeften blijvend (financieel) ondersteund worden. Ingaan op nieuwe bovenlokale tendensen, innoverend te werk gaan en toelaten van flexibiliteit zijn daarbij vereist.

- Het ondersteunen van lokale besturen, structuren en organisaties behoort momenteel nog tot de taken van de provincies. Elke provincie kan daarbij eigen beleidsaccenten leggen en ondersteuning bieden die op maat is van de verschillende gemeenten en organisaties. Ook in de toekomst moet dit ondersteuningsaanbod aansluiten bij de lokale behoeften en dus voldoende gedifferentieerd zijn.
- Het decreet voorziet in een algemene financiering van de provincies, door middel van een dotatie van de Vlaamse overheid. Van deze dotatie zal de bijdrage van elke provincie in een 'gebeurlijke besparing' worden afgetrokken. De raad vraagt de minister snel duidelijkheid te scheppen over de besparing die de provincies zo zullen moeten realiseren.
- Waar de provincies het armoedebeleid steeds als thema tussen de persoonsgebonden en grondgebonden bevoegdheden zagen, plaatst Vlaanderen dit volledig onder de over te dragen persoonsgebonden materies. Er moet over gewaakt worden dat het armoedebeleid deze plaats niet te vrijblijvend toegewezen krijgt. Inzetten op armoedebestrijding blijft noodzakelijk. Het huidige budget hiervoor moet minstens behouden blijven.

Nood aan vastleggen van het mesoniveau

Het project van de afslanking van de provincies vormt een uitgelezen kans om na te denken over het ideale niveau voor bepaalde opdrachten uit de domeinen welzijn, gezondheid en gezin. Daarbij is het vastleggen van het mesoniveau, in het geheel van de verschillende organisatie- en beleidsniveaus van zorg en ondersteuning, zeer belangrijk. Op dit niveau moeten de organisatorische voorwaarden gecreëerd worden om de concrete zorg- en ondersteuningsprocessen zo kwaliteitsvol en efficiënt mogelijk te laten werken. Dit betekent zorgen voor afstemming tussen organisaties in de verschillende sectoren, uittekenen van interdisciplinaire samenwerkingsafspraken, faciliteren van multidisciplinair overleg, … Het mesoniveau biedt platformen waar organisaties elkaar ontmoeten. Binnen het beleidsdomein WVG zijn er reeds verschillende oefeningen gemaakt om dit mesoniveau te bepalen, onder meer via de implementatie van het Zorgregiodecreet, de Eerstelijnsconferenties en het uitbouwen van horizontale en klinische netwerken in het kader van de zorgstrategische planning van ziekenhuizen.

Uit een eerste voorstel van toewijzing van de provinciale persoonsgebonden bevoegdheden blijkt dat heel wat taken bij de Vlaamse overheid gecentraliseerd zullen worden. Vaak lijkt dit logisch omdat veel van de provinciale zorg- en welzijnstaken een bovenlokaal bereik hebben. Maar ook omdat er momenteel geen ander performant tussenniveau vastgelegd is.

De raad dringt er daarom bij de Vlaamse regering op aan om dit geografisch afgebakende mesoniveau op een weloverwogen wijze vorm te geven. Voor bepaalde taken die aan het Vlaamse niveau toegewezen worden, moet het immers mogelijk blijven om op een gepaste manier in te gaan op de regionale verscheidenheid. Via het mesoniveau kunnen inspelen op de verschillen die er tussen regio's zijn, is dan ook aangewezen.

De raad is daarbij van mening dat variatie mogelijk is in de manier waarop een mesoniveau al dan niet gelinkt wordt met een publiek bestuursniveau. De raad pleit ervoor om bij de afbakening van het mesoniveau de gemeentegrenzen te respecteren.

De discussie over deze gelaagde organisatie- en beleidsstructuur in Vlaanderen wordt eveneens binnen de raad verder gevoerd. In een later advies wordt de visie van de SAR WGG op organisatie- en beleidsstructuren in de welzijns- en gezondheidszorg geoperationaliseerd.

Met vriendelijke groeten,

Gunter Naets	Jan De Maeseneer
Secretaris	Voorzitter

ADVIES VAN DE VLAAMSE ONDERWIJSRAAD

vlaamse onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel
T +32 2 219 42 99
info@vlor.be
www.vlor.be

Mevrouw Liesbeth Homans
Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Binnenlands Bestuur,
Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen
en Armoedebestrijding
Arenbergstraat 7
1000 Brussel

BIJLAGEN /
DATUM 11 SEPTEMBER 2015
ONS KENMERK AR - VAST BUREAU - COR - 1516 - 001
CONTACT PATRICE.CAREMANS@VLOR.BE/ 02/227.13.45

BETREFT 1° PRINCIPIËLE GOEDKEURING VOORONTWERP VAN DECREET HOUDENDE DE VERNIEUWDE TAAKSTELLING EN GEWIJZIGDE FINANCIERING VAN DE PROVINCIES + AKTENEMING INVENTARISATIE PROVINCIALE PERSOONSGEBONDEN TAKEN

Mevrouw de minister

Het voorontwerp van decreet raakt nergens rechtstreeks het beleidsdomein onderwijs. De enige opmerking die de Vlaamse Onderwijsraad wil inbrengen, is van louter technisch juridische aard. Het decreet van 11 februari 2008 betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau, vermeldt in art. 2, 8° bij de definitie van lokale besturen ook de provincies. Wellicht moet hier het woord "provincies" geschrapt worden. Ook in art. 19 moet de verwijzing naar de provincies geschrapt worden.

De Vlaamse Onderwijsraad wenst voor het overig geen advies te formuleren bij dit voorontwerp van decreet.

Met vriendelijke groeten

Mia Deuterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter

cc: een kopie van deze brief wordt ook bezorgd aan mevrouw Hilde Crevits, Viceminister-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Onderwijs

ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD VOOR CULTUUR, JEUGD, SPORT EN MEDIA

Vlaamse overheid

sarc
Strategische AdviesRaad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Advies

Algemene Raad
i.s.m. Sectorraad Kunsten en Erfgoed, Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk en de Vlaams Sportraad
18 september 2015

Advies bij het voorontwerp van decreet over de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies

Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Liesbeth Homans verzocht de SARC op 23 juli 2015 om advies bij het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies.

De SARC-Algemene Raad brengt advies uit dat werd voorbereid in een werkgroep in samenwerking met de Sectorraad Kunsten en Erfgoed, de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk en de Vlaamse Sportraad.De SARC betreurt dat de Vlaamse Jeugdraad niet om advies werd gevraagd over de provinciale afslanking en benadrukt de meerwaarde van de jeugdraad als categoriale adviesraad.

De SARC wil in een latere fase een diepgaander inhoudelijk advies uitbrengen over de concrete gevolgen voor de beleidsvelden cultuur, jeugd en sport.

Situering

Op 17 juli 2015 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van provincies goed. Het beoogt een afslanking van het provinciale bestuursniveau en regelt drie aangelegenheden:

- Een aanpassing van de provinciale taakstelling door schrapping van de persoonsgebonden bevoegdheden. Bovendien kunnen provincies hun bovenlokale taakbehartiging en initiatieven met betrekking tot de gebiedsgerichte samenwerking in de grootsteden Gent en Antwerpen enkel uitoefenen met toestemming van deze steden.
- Een aangepaste wijze van financiering van de provincies. Provincies kunnen niet langer opcentiemen op onroerende voorheffing heffen. Deze worden geïntegreerd in een verhoogde Vlaamse basisheffing. De extra inkomsten die de Vlaamse overheid zo verwerft worden aangewend voor de financiering van de overgenomen taken/bevoegdheden (lokaal of Vlaams) en een dotatie aan de provincies ter financiering van hun resterende taken/bevoegdheden.
- De overdracht van personeelsleden, roerende en onroerende goederen en alle mogelijke rechten en plichten.

Bij het voorontwerp van decreet is een inventaris toegevoegd met de provinciale persoonsgebonden bevoegdheden en een voorstel van toewijzing: lokaal of Vlaams. Dit vormt de leidraad van de gesprekken met de betrokken besturen en is nog geen definitieve beslissing.

Algemeen kunnen we stellen dat alle decretale taken worden overgenomen door de Vlaamse overheid:

- Lokaal Cultuurbeleid (art. 59): het streekgericht bibliotheekbeleid, de bovenlokale platformwerking, het ondersteunen van het sociaal-cultureel werk, de professionele kunsten, de amateurkunsten, de circuskunsten, de gebiedsgerichte projecten, de impulsprojecten en projecten voor bijzondere doelgroepen van bovenlokaal belang alsook de kwaliteitsbevorderende maatregelen.
- Cultureel-erfgoedbeleid (art. 149): collectiebeherende organisaties, de ondersteuning van culturele-erfgoedorganisaties met regionale relevantie, het regionaal depotbeleid en het consulentschap.
- Lokaal Jeugdbeleid (art. 8): het inclusief beleid voor kinderen en jongeren, het impulsbeleid ter ondersteuning van jong artistiek talent, de coaching en de netwerking en het impulsbeleid ter uitvoering van het jongeren- en kinderrechtenplan.
- Lokaal sportbeleid (art.16): G-sport (sport voor personen met een handicap), regiowerking, bovenlokale sportevenementen, bovenlokale sportinfrastructuur, het coördineren van relatie tussen natuur, sport en recreatie en ruimtelijke ordening en beheer van uniek bovenlokale instellingen in de sport.

Voor de instellingen werd er op basis van een aantal criteria bekeken welk beleidsniveau het meest geschikt was om de instelling over te nemen: het Vlaamse dan wel het lokale niveau. De gehanteerde criteria zijn de volgende:

- Subsidiariteitsprincipe;
- Financiële en bestuurlijke slagkracht én bereidheid van stad of gemeente;
- Doorslaggevende band met het ontvangende bestuur;
- Uitstraling en reikwijdte van de werking.

Samenvatting

Ondanks de mogelijke opportuniteiten van deze bestuurlijk wijzigingen brengt de SARC een zeer bezorgd advies uit met als noodzakelijke verbeterpunten:

- **Bij de berekening van de over te hevelen bedragen moeten zowel 2013 als 2014 als referentiejaar gehanteerd worden. Dit geeft een realistischer beeld van de rol van de provincies in de ondersteuning van cultuur, jeugd en sport en van de mogelijkheden om een nieuw beleid uit te werken gebaseerd op een visie en een perspectief voor cultuur, jeugd en sport.**
- **Intussen dienen de werking, de slagkracht en de toekomst van de sectoren cultuur, jeugd en sport te worden gegarandeerd. Er mag geen beleidsvacuüm ontstaan door het wegvallen van het provinciale persoonsgebonden tussenniveau en middelen mogen niet, direct en indirect (budget, personeel, infrastructuur…), verloren gaan. Alle subsidies of ondersteuning die de provincies gaven aan organisaties moeten ofwel door het lokaal ofwel door het Vlaams niveau worden overgenomen.**

Door het wegvallen van het provinciale niveau en door het vaak grote verschil in schaalgrootte tussen het lokale en het Vlaamse bestuursniveau is de SARC van mening dat er behoefte is aan een Vlaams decretaal kader/ bovenlokaal niveau. De concrete invulling kan per beleidsveld verschillen. Proactief dienen mogelijke (nieuwe) samenwerkingsvormen, stimulansen en middelen voor bovengemeentelijke structuren vanuit de Vlaamse regering te worden uitgetekend in overleg met de betrokken sectoren en het middenveld.

Er wordt weinig consequent omgesprongen met de toewijzing op basis van persoonsgebonden en grondgebonden bevoegdheden, onevenwicht in de toepassing van het subsidiariteitsprincipe, de slagkracht en bereidheid van stad of gemeente wordt wisselend geëvalueerd in gelijke omstandigheden en de bereidheid wordt soms verondersteld maar niet bevestigd.

De SARC dringt erop aan dat de overdracht van persoonsgebonden taken (naar Vlaanderen of een lokale overheid) en het behoud van grondgebonden taken (in de provincies) grondig wordt voorbereid en zal gebeuren in homogene pakketten, dus inclusief personeel, kredieten, roerende en onroerende goederen, rechten en verplichtingen.

Bij de overheveling van provinciale taken, moeten de personeelsleden de mogelijkheid krijgen om mee te “verhuizen” naar het Vlaamse of lokale niveau of om ingeschakeld te worden op het terrein.

Er is nog onduidelijkheid over de toewijzing van een resterend en belangrijk bedrag. Dit moet eerst uitgeklaard worden om te vermijden dat daardoor actuele middelen voor de beleidsvelden cultuur, jeugd en sport niet worden overgedragen.

De beleidsvelden cultuur, jeugd en sport krijgen op dit moment wel de garantie dat er voor hen geen middelen verloren zullen gaan. Om zeker te zijn dat de overheveling correct gebeurt moet voor de berekening van de over te hevelen bedragen zowel 2013 als 2014 als referentiejaar gehanteerd worden. Dit geeft een realistischer beeld van de rol van de provincies in de ondersteuning van cultuur, jeugd en sport. Om een volledig beeld te krijgen van de huidige provinciale ondersteuning, vraagt de SARC om voor de jaren 2013 en 2014 zowel per organisatie een overzicht te maken van de provinciale ondersteuning als een totaalbeeld te geven van de middelen per beleidsdomein.

De SARC merk tot slot op dat er geen eenduidigheid is over de term platformwerking. Zo merken we dat bepaalde initiatieven niet als dusdanig benoemd worden in de oplijsting.

Advies

Inleiding

Deze bestuurlijke wijziging heeft belangrijke consequenties voor de beleidsvelden cultuur, jeugd en sport en ligt bijzonder gevoelig.

De Vlaamse Regering voert deze operatie uit om redenen van efficiëntie.

Het cultuurbeleid kan in principe door een interne staatshervorming transparanter en eenvoudiger worden, maar de SARC is niet overtuigd omdat een consistente visie vanuit het perspectief van cultuur, jeugd en sport ontbreekt waardoor veel expertise en kansen verloren dreigen te gaan.

Het voorstel van decreet en de toewijzing van de taken vertrekken te weinig vanuit de taakinhoud en dienstverlening van de beleidsvelden cultuur, jeugd en sport, en er wordt soms arbitrair omgesprongen met het onderscheid tussen 'persoonsgebonden' en 'grondgebonden' bevoegdheden en het subsidiariteitsprincipe wordt niet altijd consequent toegepast.

De SARC vreest dat de tijdsdruk voor deze hervorming zal leiden tot onherstelbare hiaten in het bestaande landschap in alle domeinen. Het ontbreken van een grondige discussie met alle betrokkenen – ook de werkers in het veld – leidt tot een democratisch deficit.

Het is essentieel dat cultuur, jeugd en sport evenals de rechthebbende gebruikers/burgers niet het slachtoffer worden van deze bestuurlijke ontwikkeling. De dienstverlening aan organisaties en burgers moet worden gewaarborgd en voortgezet.

In dit advies gaat de SARC in op de leefbaarheid op lange termijn van de concrete voorstellen, de problematiek van het wegvallen van een bovenlokaal niveau en de budgettaire aspecten.

1. Streven naar oplossingen die op lange termijn standhouden

Zoals hoger aangegeven, mogen de betrokken beleidsvelden niet het slachtoffer zijn van deze in wezen louter bestuurlijke ontwikkeling. De overheveling naar een ander bestuursniveau moet daarom de toekomst van de betrokken initiatieven voor ogen houden.

In het gedetailleerde eerste voorstel van de Vlaamse Regering over toewijzing van de persoonsgebonden taken (bijlage 3) zien we wat dit betreft positieve voorstellen. Bijvoorbeeld dat de provinciale middelen die ingeschakeld zijn in decreten voor de regionale werking, voor een impulsbeleid of voor ondersteuning van grote decretaal erkende instellingen naar Vlaanderen gaan. De SARC vindt het daarbij cruciaal dat dit ook effectief op die manier gebeurt. Dit zijn per definitie taken die het lokaal beleid overstijgen. De SARC vraagt om vanuit deze logica een overzicht te maken van taken die op lokaal, bovenlokaal of Vlaams niveau moeten worden opgenomen.
Anderzijds zijn er ook voorstellen die minder evident lijken en op termijn mogelijk de draagkracht van het betrokken bestuur zullen overstijgen.

Vanuit het langetermijnperspectief is deze toewijzing geen sinecure. Wat met de bovenlokale werkingen die een ruimere reikwijdte hebben dan de eigen stad of gemeente, maar toch te lokaal zijn voor het Vlaamse niveau? De provincies betekenen bijvoorbeeld veel voor de perifere gebieden zonder grootsteden (bv. in Limburg, de Kempen en West-Vlaanderen). Ook spreiding van producties

wordt aangemoedigd vanuit de provincies, bv. door instellingen aan te moedigen om samen te programmeren. De SARC vreest dat de overheveling van bovenlokale werkingen naar één stad of gemeente niet enkel de draagkracht van de lokale besturen extra onder druk zet, maar ook de hefboom van de jarenlange samenwerkingsverbanden wegwist. Daarnaast werkt het versnippering in de hand en staat het Vlaamse niveau te ver van deze initiatieven. Bovendien is de vraag welk statuut de overgenomen instellingen zullen krijgen binnen de Vlaamse overheid.

Er stellen zich ook problemen voor verenigingen met een bovenlokale werking of met een bovenlokaal ledenbestand. Deze verenigingen kunnen soms geen beroep doen op lokale subsidies omdat het subsidiereglement focust op inwonende leden, maar ook de provinciale/bovenlokale steun voor deze verenigingen valt weg via de bestuurlijke wijzigingen. In het voorstel van de Vlaamse Regering worden constructies voorgesteld waarbij de provincie eigenaar blijft van een gebouw, maar de werking naar een ander beleidsniveau gaat (bv. het depotbeleid, de erfgoedbibliotheek in Brugge). Dit brengt onzekerheid met zich mee. Wat als de provincie op termijn bijvoorbeeld van het gebouw af wil? En wat met onderhoudswerkzaamheden? Kan de provincie dit onderhoud garanderen? Omgekeerd wordt bij de overheveling van gebouwen best rekening gehouden met deze kosten voor onderhoudswerkzaamheden en moet hier een budget voor zijn. Daarnaast zijn bijvoorbeeld depots uiteraard ook niet zomaar opslagruimtes. Hoe zullen de provincies deze depots in de toekomst kwaliteitsvol kunnen beheren als er binnen de provincies geen deskundigheid meer aanwezig is op vlak van behoud en beheer, registratie e.d.? Wat met geplande projecten buiten de opgesomde zes?

De SARC stelt zich vragen bij de lijst met instellingen in het overzicht van de over te overhevelen persoonsgebonden taken (bijlage 3). Het is niet duidelijk op welke basis het begrip ‘persoonsgebonden instelling’ is afgebakend. Zo vinden in sommige domeinen die niet in de lijst voorkomen en dus waarschijnlijk bij de provincies blijven, sport of culturele activiteiten plaats. Zal het nog mogelijk zijn om vanuit de beleidsvelden cultuur, jeugd en sport activiteiten te organiseren op provinciale domeinen (die hun persoonsgebonden bevoegdheden verliezen)?

Bovendien merkt de SARC op dat er geen eenduidigheid is over de term platformwerking. Bepaalde initiatieven worden niet als dusdanig benoemd in de lijst (bv. Het 3D-forum in Vlaams-Brabant).

De SARC dringt erop aan dat de overdracht van persoonsgebonden taken (naar Vlaanderen of een lokale overheid) en het behoud van grondgebonden taken (in de provincies) gebeurt in homogene pakketten, dus inclusief personeel, kredieten, roerende en onroerende goederen, rechten en verplichtingen.

2. Oplossingen voor het regionale niveau

De SARC moet vaststellen dat in heel deze operatie de kar voor het paard werd gespannen. De beslissing over het wegknippen van de persoonsgebonden bevoegdheden in de provincies is genomen zonder tegelijk na te gaan op welke manier de nood aan een bovenlokaal niveau best zou kunnen worden georganiseerd.

Door het wegvallen van het provinciale niveau, en gezien het vaak grote verschil in schaalgrootte tussen het lokale en het Vlaamse bestuursniveau, is er behoefte aan een toekomstgerichte aanpak via een Vlaams decretaal kader dat op een dynamische manier kansen en middelen geeft aan lokale overheden en/of het middenveld om (in al dan niet wisselende verbanden) over de grenzen van de gemeente de bovenlokale uitdagingen aan te pakken. De concrete invulling kan per beleidsveld

verschillen en komt tot stand in samenwerking met de sector (middenveld, organisaties en privé-initiatieven).

Dergelijk kader maakt het mogelijk dat Vlaanderen een stimulerend beleid voert dat steden en gemeenten prikkelt om een divers aanbod aan te bieden aan hun inwoners en aan inwoners uit naburige gemeenten. Alle burgers, maar zeker de kansengroepen, moeten de kans krijgen deel te nemen (dit kan bv. door drempelverlagende initiatieven zoals de UiTPAS). De overheden zijn niet altijd het meest aangewezen om het initiatief te nemen. Het bovenlokaal niveau moet ook kunnen worden ingevuld door middenveld/organisaties/privé-initiatieven.

De Vlaamse Regering moet erop toezien dat er geen vacuüm ontstaat waar de beleidsvelden en ook de rechthebbende gebruikers/burgers het slachtoffer van worden. Voor alle betrokkenen is het van belang dat er snel duidelijkheid komt over de toekomst. Duidelijke en snelle communicatie is cruciaal.

3. Nieuwe kansen voor provinciale personeelsleden

Provinciale personeelsleden moeten ruime kansen krijgen op een zinvolle invulling van hun (nieuwe) opdrachten. Vrijwel zeker zal de overheveling van de personeelsleden en -budgetten impact hebben op de Vlaamse administratie. Hiervoor moet de nodige tijd worden uitgetrokken. Het moet mogelijk zijn om provinciale personeelsleden die expertise hebben in bepaalde dossiers of activiteiten de keuze te laten om ingeschakeld te worden in privaatrechtelijke organisaties op het terrein (steunpunten, belangenbehartigers,…) of om mee te “verhuizen” naar het Vlaamse of lokale niveau. De betrokken personeelsleden behouden hierbij hun rechten of statuut.

4. Er mogen geen middelen verloren gaan

In de nota aan de Vlaamse Regering (bovenaan p. 7) staat dat “*er nog onduidelijkheid is over een resterend en zeer groot bedrag van 567.183.156 euro dat niet direct kan worden toegewezen aan de functionele beleidsvelden en dus moet worden opgesplitst*.” De nota vermeldt eveneens dat er nog geen rekening is gehouden met de uitgaven van de autonome provinciebedrijven of de provinciale extern verzelfstandige agentschappen in privaatrechtelijke vorm betrokken in persoonsgebonden taken.

De SARC merkt op dat dit hoge resterende bedrag dat niet kan worden toegewezen duidelijk maakt dat het risico bestaat dat specifieke taken en rollen van de provincies niet meer zullen worden opgenomen. Een verdere uitklaring van deze middelen moet ook nog voor cultuur, jeugd en sport kansen bieden. Er mag uit deze sectoren geen geld verloren gaan, wegens de bestuurlijk onduidelijke opsplitsing. De ondersteuning die de provincies momenteel bieden, zowel financieel als in de vorm van expertise, is toegankelijk en laagdrempelig. Er is echter momenteel geen enkele garantie dat dit ook op langere termijn zo blijft. Welke toekomst voorziet men bv. voor het erfgoedconsulentschap en de initiatieven op vlak van automatisering en digitalisering? Voorts moeten middelen beschikbaar blijven voor laagdrempelige projecten met een lokale of regionale uitstraling, mits ze beantwoorden aan specifieke, aangepaste criteria.

De provincies mogen geen opcentiemen op de onroerende voorheffing meer heffen. Deze taak wordt overgenomen door het Vlaams Gewest en de opbrengst van de voormalige provinciale opcentiemen gaat naar de Vlaamse middelenbegroting. Deze extra inkomst zal als dotatie aan de

provincies worden doorgestort. Voor het bepalen van het bedrag dat wordt doorgestort zou men de provincie Antwerpen als maatstaf nemen. Betekent dit een inlevering voor sommige provincies?

Als referentiejaar wordt enkel 2014 gehanteerd. Dit houdt het risico in van een onvoorziene positieve of negatieve toevalligheid. De SARC stelt daarom dat ook het jaar 2013 moet worden meegenomen in de berekening. Dit geeft een realistischer/stabieler beeld van de rol van de provincies in de ondersteuning van de beleidsvelden cultuur, jeugd en sport. Om een volledig beeld te krijgen van de huidige provinciale ondersteuning, vraagt de SARC om voor beide jaren enerzijds per organisatie een overzicht te maken van de provinciale ondersteuning en anderzijds een totaalbeeld te geven van de middelen per beleidsdomein.

De SARC dringt aan om de middelen voor de beleidsvelden cultuur, jeugd en sport te garanderen.

5. Varia

Vrijwilligerswerk

Bij het gedetailleerde eerste voorstel van de Vlaamse Regering over toewijzing van de persoonsgebonden taken staat op p.6 het thema vrijwilligerswerk ingedeeld bij het beleidsveld Welzijn. Volgens de SARC is dit thema evenzeer relevant voor de beleidsvelden cultuur, jeugd en sport. We denken bijvoorbeeld aan de rol die de provincies vandaag spelen rond de collectieve verzekeringen voor vrijwilligerswerkingen, aan de ondersteuning van de Vrijwilligersacademies,…

Adviesraden

Binnen het beleidsveld jeugd is er onduidelijkheid over de toekomst van de provinciale jeugdadviesraden. Categoriale adviesraden moeten behouden blijven omwille van hun transversaal karakter en mogelijke binding met grondgebonden adviestaken.

Ankerpunten

Binnen de beleidsvelden is het belangrijk dat er regionale ankerpunten blijven die diensten zoals infrastructuur, en vooral de (provinciale) uitleendiensten audiovisueel materiaal, kampeermateriaal, sportmateriaal, etc. in de nabijheid kunnen aanbieden.

Brusseltoets

De SARC vraagt dat er een oplossing komt voor de samenwerking tussen de Vlaamse Gemeenschapscommissie en provinciale persoonsgebonden initiatieven wanneer deze worden overgeheveld naar het Vlaamse niveau.

Namens de Algemene Raad,
Luk Verschueren, voorzitter
Iris Van Riet, secretaris

Namens de Sectorraad Kunsten en Erfgoed,
Heidi De Nijn, voorzitter
Herman Baeten, ondervoorzitter
Lieselotte Moortgat, secretaris

Namens de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk,
Frie De Greef, voorzitter
Dirk Verbist, ondervoorzitter
Liesbeth Lemiere, secretaris

Namens de Vlaamse Sportraad,
Frank Bulcaen, voorzitter
Sophie Cools, ondervoorzitter
Nai Han Lau, secretaris

PROTOCOL NR. 2015/4 HOUDENDE DE CONCLUSIES VAN DE ONDERHANDELINGEN DIE OP 2, 9 EN 24 SEPTEMBER EN 14 EN 21 OKTOBER 2015 WERDEN GEVOERD IN DE ONDERAFDELING 'VLAAMS GEWEST EN VLAAMSE GEMEENSCHAP' VAN DE EERSTE AFDELING VAN HET COMITÉ VOOR DE PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE OVERHEIDSDIENSTEN

Onderafdeling Comité C1
Provinciale en plaatselijke overheidsdiensten

Protocol nr. 2015/4
houdende de conclusies van de onderhandelingen die op 2, 9 en 24 september en 14 en 21 oktober 2015 werden gevoerd in de onderafdeling 'Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap' van de eerste afdeling van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten

Over: het voorontwerp van decreet van 17 juli 2015 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies.

Genoemd voorontwerp van decreet wordt als bijlage aan dit protocol toegevoegd, evenals de gewijzigde toelichting bij artikel 5 van dat decreet in de memorie van toelichting.

Door de afvaardiging van de overheid, samengesteld als volgt:

1. Mevrouw Liesbet Homans, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, Voorzitter,
2. de heer Jo Vandeurzen, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Ondervoorzitter,
3. De heer Geert Bourgeois, Vlaams minister-president van de Vlaamse Regering.

enerzijds,

en de afgevaardigden van de representatieve vakorganisaties, samengesteld als volgt:

- de Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD),
- het Algemeen Christelijk Vakverbond Openbare Diensten (ACV Openbare Diensten),
- het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt (VSOA),

anderzijds,

werd over het voorontwerp van decreet van 17 juli 2015 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies:

door de overheid met betrekking tot de tweede pensioenpijler het volgende engagement aangegaan

De overheid engageert zich ten aanzien van de tweede pensioenpijler van de contractuele provinciale personeelsleden die overgedragen worden op de wijze, vastgesteld in de laatste paragraaf van de toelichting bij artikel 5 van bovengenoemd voorontwerp van decreet, die als bijlage aan dit protocol is toegevoegd.

en:

- **een akkoord** bereikt met het ACV OD, rekening houdend met de bovenvermelde garantie van de overheid met betrekking tot de tweede pensioenpijler en mits onderstaande opmerkingen;
- **geen akkoord** bereikt met de **ACOD;**
- **geen akkoord** bereikt met het **VSOA,**

om onderstaande redenen:

Opmerkingen ACV OD

Zonder ons uit te spreken over de opportuniteit en de motieven voor de operatie 'afslanking provincies', betreuren we het verloop van de onderhandelingen in Comité C1. Deze verliepen absoluut niet in de geest van de Omzendbrief BA 97/10. Wij hadden lange tijd niet het gevoel dat de politieke overheid voluit ging voor een onderhandeld akkoord. De noodzakelijke en minimale kentering is er pas gekomen toen ook Sectorcomité XVIII gevat werd in hetzelfde dossier.

Ondanks voorgaande besluit ACV-Openbare Diensten deze onderhandelingen met een gedeeltelijk protocol van akkoord. Ons gedeeltelijk akkoord is er enkel gekomen omdat de voor ons essentiële bijkomende garantie op 'een tweede pensioenpijler' voor alle over te dragen contractuele provinciale personeelsleden - zoals gegarandeerd in de laatste paragraaf van de toelichting bij artikel 5 van het voorontwerp van decreet én als politiek engagement opgenomen in dit protocol - enkel verzekerd werd indien er minstens een gedeeltelijk akkoord was.

ACV-Openbare Diensten wenst volgende opmerkingen te formuleren:

> Vooraf willen we nogmaals stellen dat de belofte van de bevoegde minister "*dat het personeel niets te vrezen heeft; zelfs op beide oren kan slapen*", minstens ten dele een loze belofte is gebleken. Zo zal o.a. de uiteindelijk afgedwongen bijkomende garantie voor 'een tweede pensioenpijler' niet beletten dat de meeste van de over gedragen personeelsleden er financieel zullen bij inschieten. Ook staat nu al vast dat sommige vergoedingen en toelagen zullen wegvallen, wat eveneens een financieel verlies voor de betrokken personeelsleden zal betekenen.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat men voor het verzekeren van 'het maximaal behoud van arbeidsvoorwaarden' van het over te dragen personeel niet gekozen heeft voor de meest voor de hand liggende en administratief meest eenvoudige werkwijze. De politieke overheid kiest ervoor om essentiële arbeidsvoorwaarden enkel op te nemen in de vrij uitgebreide, maar juridisch minder sterke Memorie van toelichting i.p.v. als enige zin: "*wij garanderen de individuele arbeidsvoorwaarden van het over te dragen personeel*" in het decreet.

Omdat de garanties in het decreet onvoldoende zijn, en belangrijke zaken verwezen werden naar de Memorie van Toelichting, is ACV-openbare diensten enkel bereid om een voorwaardelijk protocol van akkoord af te sluiten indien de garanties voor de 2de pijler eveneens als politiek engagement hernomen worden in het Protocol.

Het principe van het behoud van de functionele loopbaan is in het Decreet opgenomen. Wij betreuren evenwel dat de methodiek voor het in praktijk brengen van deze decretale bepaling, zoals toegelicht door een lid van de overheidsdelegatie op de zitting van 24/9/2015, - ondanks ons expliciet verzoek tot opname - uit het verslag van Comité C1 geweerd is. Bij deze toelichting is ons verzekerd dat de verschillende salarisschalen van de betreffende functionele loopbanen horizontaal in elkaar geschoven zullen worden en zo –desgevallend nominatief en uitdovend – opgenomen zullen worden in de rechtspositieregeling van de ontvangende entiteit. Wij houden vast aan deze toezegging.

Sommige bewoordingen (gelijkwaardig, concordantietabel, etc...) in het Decreet en de doorverwijzing van onderhandelingen naar de respectievelijke ontvangende entiteiten is allerminst een verzekering op behoud van rechten. Wij zullen in de verdere onderhandelingen op om het even welk niveau of entiteit, de overheid aan de letter en geest van dit akkoord houden.

Wij verwachten bovendien dat alle middelen die bij deze operatie aan de provinciebesturen ontnomen worden, integraal ingezet worden voor het garanderen van het behoud van de arbeidsvoorwaarden van het overgedragen personeel bij de ontvangende entiteit. Anderzijds willen wij dat de Vlaamse regering voldoende middelen blijft garanderen voor de resterende (grondgebonden) taken en bevoegdheden van provinciebesturen, zodat de goede werking verzekerd blijft en ook de arbeidsvoorwaarden van de overblijvende personeelsleden niet in het gedrang komen.

Opmerkingen ACOD

De ACOD wenst een protocol van niet-akkoord af te sluiten om volgende redenen:

De in artikel 5 voorziene overgangsregeling voorziet onvoldoende garanties op vlak van een aantal toelagen, vergoedingen en andere extralegale voordelen zoals de taalpremie, de hospitalisatieverzekering e.d.m., zeker voor die personeelsleden die overgedragen worden naar de Vlaamse Gemeenschap.

In casu naar de overdracht van het contractueel personeel heeft de Vlaamse Regering geen enkele bevoegdheid. Enkel de Provinciebesturen zelf kunnen een eind stellen aan de lopende arbeidsovereenkomsten. De overdracht naar een Gemeente of Vlaamse Gemeenschap, kan enkel via een nieuwe overeenkomst waarbij er geen garantie is inzake behoud van het statuut.

De vermelding in de memorie van toelichting omtrent de rechten inzake het behoud van een tweede pensioenpijler behelzen enkel de voorziene kredieten maar niet de huidige rechten.

Gezien al deze elementen meent de ACOD dat de afslanking van de Provinciebesturen enkel een pure sanering is die zeker niet de dienstverlening aan de bevolking ten goede komt

Opmerkingen VSOA

Het VSOA motiveert zijn niet-akkoord als volgt.

Onbevoegdheid van het Vlaams Parlement

De tekst van de memorie bij het decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies poneert terecht: "Overeenkomstig de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten kunnen de personeelsleden van de provincie die in het kader van een arbeidsovereenkomst tewerkgesteld zijn, alleen overgeheveld worden als de partijen daarmee instemmen. De instemming wordt noodzakelijkerwijs vastgesteld in een (aanvullende) schriftelijke overeenkomst bij de arbeidsovereenkomst."

Artikel 6, §1, VI, 5° lid van de Bijzondere Wet bepaalt:
"Bovendien is alleen de federale overheid bevoegd voor: ... 12° het arbeidsrecht en de sociale zekerheid.

Noch het Vlaams Parlement, noch de Vlaamse Regering is bevoegd om een 'wet' tot stand te brengen die de overdracht van contractuele personeelsleden van één overheid naar een andere overheid regelt. De Vlaamse Regering heeft derhalve geen bevoegdheid om (contractuele bepalingen van) de bestaande arbeidsovereenkomst tussen de provincies en hun contractuelen eenzijdig te wijzigen.De eerste zin van de tweede alinea van artikel 5 van het 'afslankingsdecreet' is in strijd met deze bevinding. Die zin luidt immers: "*De personeelsleden, vermeld in het eerste lid, worden bij besluit van de Vlaamse Regering overgedragen.*" De Vlaamse Regering heeft die bevoegdheid niet en de decreetgever kan de Vlaamse Regering die bevoegdheid niet geven. Die bevoegdheid is onwettig ten aanzien van de contractuele personeelsleden.

Artikel 5 decreet - niet akkoord

Het VSOA Irb kan niet instemmen met de formulering van het vierde punt van artikel 5 van het 'afslankingsdecreet'. Immers het is niet het salaris dat behouden moet blijven, maar het behoud van de *salarisschaal,* waardoor betrokkene op basis van zijn anciënniteit recht heeft op een bepaald salaris.
Het VSOA Irb kan evenmin instemmen met de tussenzin in het zesde punt "*,als de voorwaarden van toekenning blijven bestaan,*" van de besproken alinea, aangezien deze tussenzin het mogelijk maakt dat de voorwaarden van de toekenning van die toelagen en vergoedingen 's anderendaags worden aangepast, zodat betrokkene geen recht meer zou hebben op een bepaalde toelage of vergoeding. Het is dus aangewezen te bepalen dat die toelagen en vergoedingen minimaal moeten behouden blijven, dus mogen verhogen in functie van de bepalingen van de rechtspositieregeling van de Vlaamse Gemeenschap of de betrokken gemeente.
Ook kan het VSOA Irb niet instemmen met het feit dat het zesde punt van deze alinea zwijgt over de sociale voordelen en de tweede pensioenpijler. Immers de kans is reëel dat het provinciepersoneel door de overdracht de sociale voordelen of tweede pensioenpijler verliest omdat ze niet met behoud van al hun rechten worden overgedragen.

De beperkte aanpassing van de memorie van toelichting bij artikel 5

Het VSOA Irb neemt geen genoegen met het feit dat men niet het decreet wil aanpassen, maar enkel de memorie. Een memorie bij een decreet heeft enkel juridische waarde ter verklaring van de bepalingen van het decreet. Een memorie kan geen rechtsgrond bieden aan een bepaling/rechtsregel/belofte die niet opgenomen is in het decreet. Dit standpunt werd door de Raad van State meermaals bevestigd en laatst nog in het arrest nr.228.684 van 7 oktober 2014. Daarnaast kan een sectoraal akkoord of een protocol in het comité C1 geen rechtsbasis vormen voor afdwingbare bepalingen, aangezien een protocol in hoofde van de overheid enkele een politieke waarde heeft (zie o.a. RvS. nr. 122.482 van 4 september 2003;RvS nr. 124.147 van 13 oktober 2003;RvS nr. 139.846 van 27 januari 2005). Derhalve kunnen wij er

niet mee instemmen dat de voorgestelde aanpassing van de memorie niet resulteert in een aanpassing van de decreettekst.

Om al deze redenen tekent het VSOA Irb een protocol van niet-akkoord.

Brussel, 09 -11- 2015

Voor de overheid,

Liesbeth Homans,
Voorzitter, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Jo Vandeurzen,
Ondervoorzitter, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Geert Bourgeois,
Minister-president van de Vlaamse Regering

Voor de representatieve vakorganisaties,

Mil Luyten,
Federaal secretaris van de Algemene Centrale der Openbare Diensten

Christoph Vandenbulcke,
Nationaal secretaris van het Algemeen Christelijk Vakverbond - Openbare Diensten

Christel Demerlier,
Voorzitter van het Vlaams Gewest VSOA-Irb

Bijlage I bij het protocol nr. 2015/4

MEMORIE VAN TOELICHTING BIJ ARTIKEL 5 VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET TOT AFSLANKING VAN DE PROVINCIES - AANGEPASTE VERSIE 14 OKTOBER 2015

Voorstel van verduidelijkende tekst

Enkele provinciale taken en bevoegdheden verschuiven naar het Vlaamse of het gemeentelijke bestuursniveau. Het is logisch dat wanneer een volledig takenpakket wordt overgedragen, de daarbij horende dienst met het betreffende personeel mee de overstap maakt. Dat betekent ook dat de provinciaal verzelfstandigde agentschappen die werden opgericht met het oog op de uitoefening van die taken, worden opgeheven en dat hun personeel moet worden overgedragen aan de overnemer van die activiteit. Een integraal overgedragen dienst houdt noodzakelijkerwijze in dat de personeelsleden geen keuzemogelijkheid wordt gelaten, en dat alle personeelsleden van die dienst van ambtswege worden overgeheveld.

Dit artikel legt de juridische, decretale, grondslag voor de overdracht van het provinciepersoneel en creëert het kader waarbinnen de rechten van de over te dragen personeelsleden worden gewaarborgd. Aan de over te dragen personeelsleden worden in elk geval, dus minimaal, de volgende rechten gewaarborgd:

1° Het behoud van de hoedanigheid

Zowel het statutair als het contractueel personeel wordt overgedragen. Er zal rekening worden gehouden met het stelseltype (bvb vervangingscontract, startbaan of ander tewerkstellingsprogramma, ter beschikking gestelde, enz.). Analoog met de werkwijze ter uitvoering van de zesde staatshervorming zal voor de contractanten worden gewerkt met een addendum aan de individuele arbeidsovereenkomst met toepassing van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

2° Het behoud van de graad of het verkrijgen van een gelijkwaardige graad

Het decreet bouwt de garantie in dat het overgedragen personeelslid zijn graad (als bedoeld in artikel 2, 14° van het BVR van 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en latere wijzigingen, hierna BVR RpR) behoudt of een gelijkwaardige graad krijgt. Het behoud van de graad is het geval indien het personeelslid wordt overgedragen naar een lokaal bestuur, vermits ten gevolge van het BVR RpR de graden van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel dezelfde zijn. Dit is niet het geval wanneer een provinciaal personeelslid wordt overgedragen naar de diensten van de Vlaamse overheid. Het toekennen van een gelijkwaardige graad aan deze personeelsleden zal gebeuren aan de hand van een concordantietabel die door de Vlaamse Regering middels een besluit zal worden vastgelegd.

3° Het behoud van de administratieve en geldelijke anciënniteit

De overgedragen personeelsleden behouden hun administratieve en geldelijke anciënniteit.

4° Het behoud van het salaris op de datum van de overdracht of het verkrijgen van een gelijkwaardige salarisschaal

De grondvoorwaarden voor de rechtspositieregeling van het provinciepersoneel zijn vastgesteld in het BVR RpR. Dat besluit is van toepassing op zowel de provincies als op de gemeenten van het Vlaamse gewest. De basisrechten voor de personeelsleden liggen met andere woorden vast en gelden voor alle besturen op eenvormige wijze.

Als er al verschillen per provincie zouden bestaan, dan zullen die alvast niet slaan op de organieke salarisschalen want die gelden algemeen voor gemeenten en provincies. Om die reden wordt gestipuleerd dat elk overgedragen personeelslid zijn salaris behoudt. Het verkrijgen van een gelijkwaardige salarisschaal zal zich stellen in het geval het personeelslid wordt overgedragen aan de Vlaamse overheid. Het lokale stelsel van rangen, graden en de daaraan verbonden salarisschalen loopt slechts gedeeltelijk parallel met dat van het VPS. Een aantal rangen in het VPS bestaan niet bij de lokale besturen en omgekeerd. Om die reden wordt alvast de gelijkwaardigheid gegarandeerd, waarbij er minimaal een behoud is van salaris op datum van overdracht.

5° Het behoud van de functionele loopbaan

Met die garantie worden niet alleen maar wel in hoofdzaak de contractuele personeelsleden bedoeld die worden overgedragen aan de Vlaamse overheid. Een essentieel verschil tussen het VPS en de rechtspositiebesluiten voor gemeente, provincie en OCMW is immers de plaats van de contractanten. In de rechtspositiebesluiten voor gemeente, provincie en OCMW is er een maximale gelijkschakeling tussen statutaire en contractuele personeelsleden, ook wat betreft de salarisschalen en functionele loopbanen. Die vorm van gelijkschakeling is er in de huidige stand van zaken niet in het VPS, waarin het als regel geldt dat contractuele personeelsleden geen functionele loopbaan kennen. Voor de over te dragen contractuele personeelsleden wordt daarom in dit artikel het behoud van de functionele loopbaan gewaarborgd. Dit wordt later concreet uitgewerkt in sectorcomité XVIII.

6° Het behoud van de toelagen en vergoedingen waarop het personeelslid op de datum van de overdracht op reglementaire basis recht heeft, als de voorwaarden van toekenning blijven bestaan als aan die voorwaarden blijft voldaan.

De overgang naar een lokaal bestuur zou op dit punt geen wezenlijke problemen mogen opleveren voor de provinciale personeelsleden. Plaatselijke afwijkingen zijn namelijk niet mogelijk voor veel aangelegenheden zoals de regeling inzake de haard- en standplaatstoelage, de eindejaarstoelage en de vakantietoeslag (contractanten bij de provincies volgen immers het stelsel van de vast aangestelde statutaire personeelsleden). Daarnaast hebben de personeelsleden van de provincies, gemeenten en OCMW's recht op reisvergoedingen, op een bepaald minimum aan maaltijdcheques, op een hospitalisatieverzekering en op bepaalde voordelen in het kader van het woon-werkverkeer (bv. sociaal treinabonnement en fietsvergoeding). Afgezien van de hiervoor genoemde elementen, zijn de rechtspositiebesluiten kaderbesluiten die ruimte laten voor plaatselijke invulling en waarbij dus verschillen kunnen blijken. Die verschillen zullen het voorwerp worden van onderhandelingen, zodra een gedetailleerd overzicht van de personeelsleden en hun gegevens voor de betrokken dienst of instelling beschikbaar is.

Ook bij de overdracht van provinciepersoneel naar bijvoorbeeld de diensten van de Vlaamse overheid moet worden gezocht naar mogelijke inschalingen, overgangsregels of andere oplossingen. De

vereiste dat de voorwaarden van toekenning blijven bestaan en dat ook aan de voorwaarden moet blijven voldaan, geldt evenzeer voor een personeelslid dat niet wordt overgedragen. In deze wordt geen afbreuk gedaan aan de rechten van de over te dragen personeelsleden.

Na de definitieve goedkeuring van voorliggend decreet zal nog verder moeten onderhandeld of overlegd worden met de afgevaardigden van het personeel conform het syndicaal statuut. Deze besprekingen betreffen niet de beslissingen tot oprichting, (re)organisatie, fusie of afschaffing van inrichtingen of diensten, noch het door de overheid gevoerde beleid op een of ander gebied noch het nieuwe organogram. Deze onderhandelingen/overleg betreffen wel de gevolgen van dit alles voor het personeel (behoud van rechten, inschaling, verworven rechten en sociale voordelen, ...). Deze onderhandelingen monden uit in een protocol. Het syndicaal overleg over die uitvoeringsbesluiten is in feite dubbel, want het situeert zich zowel lokaal in het Bijzonder Onderhandelingscomité (BOC) van de betrokken provincie en desgevallend de ontvangende gemeente als op het niveau van Comité C1 en (indien de Vlaamse overheid personeel overneemt) van het sectorcomité XVIII. Het is in het kader van die onderhandelingen dat de concrete consequenties voor de individuele personeelsleden zullen worden vastgelegd. Bij vergelijkbare institutionele operaties, zoals recentelijk bij de uitvoering van de zesde staatshervorming, is eenzelfde methode gehanteerd.

Binnen deze operatie is er de dubbele doelstelling om enerzijds de overgedragen personeelsleden zoveel als mogelijk in te schakelen in de rechtspositie van het ontvangende bestuur en anderzijds een maximale vrijwaring van de individuele rechten. Het is vanzelfsprekend dat een vlotte inschakeling alleen kan worden bereikt als de overdracht minimaal afbreuk doet aan het personeelsbeleid dat binnen het ontvangende bestuur wordt gevoerd.

Binnen deze operatie en binnen de hierboven genoemde krijtlijnen zal in ieder geval een tweede pensioenpijler worden toegekend aan de contractuele provinciale personeelsleden die worden overgeheveld. Over de modaliteiten van deze pensioenpijler zal worden onderhandeld n.a.v. de aanpassing van de rechtspositieregeling, met dien verstande dat wordt vermeden dat het ontvangend bestuur n.a.v. deze inschaling meerdere systemen moet hanteren en dat de budgetneutraliteit wordt bewaakt. Dit laatste is conform een belangrijk algemeen principe binnen het project "afslanking van de provincies" dat luidt dat alle kredieten die verband houden met de persoonsgebonden aangelegenheden (dus ook de kredieten nodig voor de verloning van het betrokken personeel) mee overgaan. De budgettaire massa die gepaard gaat met de tweede pensioenpijler voor deze contractuele personeelsleden binnen de diensten van de Vlaamse overheid zal gelijk zijn met de som van de kredieten die momenteel binnen de 5 provincies aan de tweede pensioenpijler van die contractuele personeelsleden wordt betaald.

Bijlage 2 bij het protocol nr. 2015/4

VR 2015 1707 DOC.0827/2

Vlaamse Regering

Voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie en van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder provincie: de provincie, haar provinciale instellingen en haar verzelfstandigde agentschappen.

Hoofdstuk 2. Dotatie

Art. 3. Op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap wordt een dotatie aan de provincies ingeschreven, waarvan het vastleggingskrediet jaarlijks wordt vastgesteld.

De Vlaamse Regering bepaalt de aandelen die elke provincie jaarlijks ontvangt uit de dotatie vermeld in het eerste lid van dit artikel. De aandelen worden aan de provincies betaald in vier gelijke schijven, telkens op de laatste werkdag van de eerste maand van elk kwartaal.

Hoofdstuk 3. Overdracht van personeel, roerende en onroerende goederen, rechten en plichten

Art. 4. De aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, worden uitgeoefend door hetzij de Vlaamse Gemeenschap, hetzij de gemeente.

Art. 5. De personeelsleden van de provincie van wie de huidige taken of functie de rechtstreekse of onrechtstreekse uitoefening inhouden van de aangelegenheden, vermeld

in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, worden aan de overheden, vermeld in artikel 4 van dit decreet, overgedragen.

De personeelsleden, vermeld in het eerste lid, worden bij besluit van de Vlaamse Regering overgedragen. Voor elke overdracht aan een gemeente of gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap is voorafgaand overleg met het betrokken bestuur noodzakelijk.

Het besluit, vermeld in het tweede lid, garandeert aan de overgedragen personeelsleden in elk geval:

1° het behoud van de hoedanigheid;
2° het behoud van de graad of het verkrijgen van een gelijkwaardige graad;
3° het behoud van de administratieve en geldelijke anciënniteit;
4° het behoud van het salaris op de datum van de overdracht of het verkrijgen van een gelijkwaardige salarisschaal;
5° het behoud van de functionele loopbaan;
6° het behoud van de toelagen en vergoedingen waarop het personeelslid op de datum van de overdracht op reglementaire basis recht heeft, als de voorwaarden van toekenning blijven bestaan en als aan die voorwaarden blijft voldaan.

Art. 6. De roerende en onroerende goederen van de provincie, zowel van het openbaar als van het privaat domein, die onmisbaar zijn voor de uitoefening van de aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, alsook de rechten en plichten die verband houden met die aangelegenheden, worden aan de overheden, vermeld in artikel 4 van dit decreet, zonder schadeloosstelling overgedragen.

De voorwaarden en de nadere regelen van die overdracht worden bepaald bij een besluit van de Vlaamse Regering.

Hoofdstuk 4. Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1. Wijzigingen van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992

Art. 7. In artikel 464/1 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 worden de woorden "de provincies" opgeheven voor wat het Vlaams Gewest en punt "1° de onroerende voorheffing" betreft.

Afdeling 2. Wijzigingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005

Art. 8. In artikel 2 van het Provinciedecreet van 9 december 2005, vervangen bij het decreet van 29 juni 2012, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan paragraaf 2 wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Met betrekking tot de belangen, vermeld in het eerste lid, 1° en 3°, kunnen de provincies op het grondgebied van gemeenten met meer dan 200.000 inwoners alleen initiatieven nemen met de uitdrukkelijke toestemming van de betrokken gemeentebesturen.";

2° paragraaf 3 wordt vervangen door wat volgt:

"§3. Voor de aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, oefenen de provincies geen bevoegdheden en taken uit.".

Afdeling 3. Wijziging van het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid

Art. 9. Artikel 13bis van het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, ingevoegd bij het decreet van 28 maart 2014, wordt opgeheven.

Afdeling 4. Wijzigingen van het decreet van 6 juli 2012 betreffende het Lokaal Cultuurbeleid

Art. 10. In het decreet van 6 juli 2012 betreffende het Lokaal Cultuurbeleid wordt titel 5, die bestaat uit artikel 59 en 60, opgeheven.

Afdeling 5. Wijziging van het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid

Art. 11. 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 wordt opgeheven.

Art. 12. In het opschrift van het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid wordt de zinsnede "en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid" opgeheven.

Afdeling 6. Wijzigingen van het Cultureel-erfgoeddecreet van 6 juli 2012

Art. 13. In artikel 4, §2, van het Cultureel-erfgoeddecreet van 6 juli 2012 wordt in punt 1° de zinsnede "provincies," opgeheven.

Art. 14. In artikel 5, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "provincies," opgeheven.

Art. 15. In artikel 19, derde lid, van hetzelfde decreet wordt het woord "provincie" vervangen door "Vlaamse regering".

Art. 16. In artikel 44, eerste lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "en provinciale" opgeheven.

Art. 17. In artikel 53, 1°, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "provincies," opgeheven.

Art. 18. Artikel 139, tweede lid, van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt: "De Vlaamse Regering bepaalt nader hoe tewerkstellingsplaatsen, die beschikbaar zijn voor herverdeling, herverdeeld worden."

Art. 19. In artikel 141 van hetzelfde decreet worden de woorden "en provincies" opgeheven.

Art. 20. In artikel 143, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "Provincies en" opgeheven.

Art. 21. In artikel 144, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "provincies en" opgeheven.

Art. 22. In artikel 145, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "een provincie," opgeheven.

Art. 23. In artikel 146, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "provincies en" opgeheven.

Art. 24. In hoofdstuk 7 van hetzelfde decreet wordt afdeling 2, die bestaat uit artikel 149 tot en met 153, opgeheven.

Art. 25. In artikel 185, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "en 150" opgeheven.

Art. 26. In artikel 187 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid worden de woorden "en ten minste één provincie kunnen" vervangen door het woord "kan";

2° in het vierde lid worden de zinsnede ", provincies" en de zinsnede ", de provincie" opgeheven.

Afdeling 7. Wijzigingen van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid

Art. 27. In artikel 4 van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid worden de woorden "en de provincies" opgeheven.

Art. 28. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 8 november 2013 en 20 december 2013, wordt hoofdstuk 3, dat bestaat uit artikel 16 tot en met 21, opgeheven.

Art. 29. In hoofdstuk 4 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 8 november 2013 en 20 december 2013, wordt in het opschrift van afdeling 1 de zinsnede "de gemeenten, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "de gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie".

Art. 30. In artikel 22 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt de zinsnede "de gemeenten, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "de gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie";

2° in paragraaf 2, derde lid, worden de woorden "en provincies" opgeheven.

Art. 31. In artikel 23, eerste lid, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 20 december 2013, wordt de zinsnede ", de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "en de Vlaamse Gemeenschapscommissie".

Art. 32. In artikel 24, eerste lid, artikel 25, eerste lid, artikel 26, eerste lid, en artikel 27, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede ", de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "en de Vlaamse Gemeenschapscommissie".

Art. 33. In artikel 34 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 8 november 2013, wordt de zinsnede ", de provincies" opgeheven.

Afdeling 8. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013

Art. 34. In artikel 2.1.4.0.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, gewijzigd bij het decreet van 20 december 2013, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt het cijfer "2,5" vervangen door het cijfer "x,xx";

2° in paragraaf 2, eerste lid, wordt het cijfer "1,6" vervangen door het cijfer "x,xx";

3° Paragraaf 3 wordt vervangen door wat volgt:
"§3. In afwijking van paragraaf 1 bedraagt het tarief voor materieel en outillage als vermeld in artikel 471, §3, van het federale WIB 92, x,xx % vermenigvuldigd met de coëfficiënt, vermeld in het tweede lid. De toepassing van de coëfficiënt mag geen aanleiding geven tot een hoger tarief dan het tarief dat van toepassing is in het vorige aanslagjaar, met uitzondering van het aanslagjaar waarin dit decreet in werking treedt waarbij de toepassing van de coëfficiënt geen aanleiding mag geven tot een hoger tarief dan x,xx%."

Art. 35. Artikel 2.1.4.0.2 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 19 december 2014, wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 2.1.4.0.2. §1. Overeenkomstig artikel 464/1, 1°, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, zijn de gemeenten en de agglomeraties gemachtigd om opcentiemen op de onroerende voorheffing te heffen.

§2. Voor iedere gemeente van het Vlaamse Gewest mag het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, op zichzelf de opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen van het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt niet verhogen ten opzichte het vorige aanslagjaar.

Als een gemeente de opbrengst van haar deel in die onroerende voorheffing evenwel wil wijzigen, geeft ze dat expliciet aan in haar beslissing en vermeldt ze afzonderlijk:
1° het aantal opcentiemen dat nodig is om, op haar niveau, dezelfde opbrengst te verkrijgen als in het aanslagjaar voorafgaand aan het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt;
2° het aantal opcentiemen dat voor het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt daadwerkelijk wordt geheven."

Art. 36. In artikel 2.1.5.0.1, §1, 2°, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de tabel wordt vervangen door volgende tabel:

aantal kinderen dat in aanmerking komt	totaalbedrag van de vermindering in euro
2	xx
3	xx
4	xx
5	xx
6	xx
7	xx
8	xx
9	xx
10	xx

2° de woorden "5,40 euro" worden telkens vervangen door de woorden "xx,xx euro".

Art. 37. Artikel 2.1.5.0.6 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:
"Art. 2.1.5.0.6. Voor de onbebouwde onroerende goederen in het Vlaams Ecologisch Netwerk, vermeld in artikel 17 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, wordt aan de belastingplichtige een belastingkrediet toegekend dat gelijk is aan:
1° 2,5 % van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §1, van toepassing is;

2° 1,6 % van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §2, van toepassing is;
3° 2,5 % van het kadastraal inkomen vermenigvuldigd met de coëfficiënt, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, tweede lid, als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, van toepassing is.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, kan nooit meer bedragen dan de onroerende voorheffing, na toepassing van vrijstellingen en verminderingen.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, komt volledig ten laste van het Vlaamse Gewest.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, geldt vanaf de inwerkingtreding van het definitief vastgestelde plan, vermeld in artikel 21, §9, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, of van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, vermeld in artikel 2.2.8 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009."

Art. 38. Artikel 2.1.5.0.7 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:.
"Art. 2.1.5.0.7. Aan de belastingplichtige rechtspersoon wordt een belastingkrediet toegekend dat gelijk is aan:
1° 2,5 % van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §1, van toepassing is;
2° 1,6 % van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §2, van toepassing is;
3° 2,5 % van het kadastraal inkomen vermenigvuldigd met de coëfficiënt, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, tweede lid, als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, van toepassing is.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, kan nooit meer bedragen dan de onroerende voorheffing, na toepassing van vrijstellingen en verminderingen.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, komt volledig ten laste van het Vlaamse Gewest."

Art. 39. In artikel 3.1.0.0.4, §5, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in punt 1° wordt de zinsnede "gemeenten, de agglomeraties en de provincies" vervangen door de woorden "gemeenten en de agglomeraties";

2° in punt 2° worden de woorden "of de provincie" opgeheven;

3° in punt 2° wordt de zinsnede "gemeente, agglomeratie en provincie" vervangen door de woorden "gemeente en agglomeratie";

4° in punt 3° wordt de zinsnede "gemeenten, agglomeraties of provincies" vervangen door de woorden "gemeenten en agglomeraties";

5° in punt 8° wordt de zinsnede "gemeenten, de agglomeraties en de provincies" vervangen door de woorden "gemeenten en de agglomeraties".

Art. 40. In artikel 3.1.0.0.6 van hetzelfde decreet worden de woorden "de provincies en" opgeheven.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Art. 41. 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 wordt opgeheven.

Art. 42. Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Brussel, ...

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie,

Annemie TURTELBOOM

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS

PROTOCOL NR. 346.1122 HOUDENDE DE CONCLUSIES VAN DE ONDERHANDELINGEN VAN 14 SEPTEMBER, 28 SEPTEMBER, 19 OKTOBER EN 26 OKTOBER 2015 DIE GEVOERD WERDEN IN HET SECTORCOMITÉ XVIII VLAAMSE GEMEENSCHAP EN VLAAMS GEWEST

Vlaamse overheid

Agentschap Overheidspersoneel

SECTORCOMITE XVIII
VLAAMSE GEMEENSCHAP EN VLAAMS GEWEST

protocol nr. 346.1122

PROTOCOL HOUDENDE DE CONCLUSIES VAN DE ONDERHANDELINGEN VAN 14 SEPTEMBER, 28 SEPTEMBER, 19 OKTOBER EN 26 OKTOBER 2015 DIE GEVOERD WERDEN IN HET SECTORCOMITE XVIII VLAAMSE GEMEENSCHAP EN VLAAMS GEWEST

Over

voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies (Hoofdstuk 3, artikel 5)

door de afvaardiging van de overheid, samengesteld uit :

1. de heer Geert Bourgeois , minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed, voorzitter;

2. mevrouw Liesbeth Homans, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding;

3. mevrouw Annemie Turtelboom, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Begroting, Financiën, en Energie;

4. mevrouw Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Onderwijs;

enerzijds,

en de afvaardigingen van de drie representatieve vakbonden :

- de Algemene Centrale der Openbare Diensten, vertegenwoordigd door :

  de heren Jan Van Wesemael
  Chris Moortgat

- de Federatie van de Christelijke Syndicaten der Openbare Diensten die onder meer de ACV-Openbare Diensten en de ACV-Transport en Communicatie groepeert, vertegenwoordigd door :

  Mevrouw Nathalie Hiel

- het Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt, vertegenwoordigd door :

  de heren Francis Van Lindt
  Cédric Eerebout

anderzijds,

Werd vastgesteld wat volgt over bijgaand voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies en over bijgaande gewijzigde toelichting bij artikel 5 van voormeld decreet in de memorie van toelichting.

De **Federatie van de Christelijke Syndicaten der Openbare Diensten** sluit een protocol van akkoord maar wenst evenwel haar opmerkingen aan het protocol toe te voegen.

De **Algemene Centrale der Openbare Diensten** sluit een protocol van niet-akkoord en geeft hierbij volgende opmerkingen :

Er zijn onvoldoende garanties voorzien op vlak van een aantal toelagen, vergoedingen en andere extra-legale voordelen,
Uit het verleden, de overkomst van personeelsleden van de federale overheid naar de Vlaamse naar aanleiding van vijfde en zesde staatshervorming, stellen wij vast dat heel wat personeelsleden in zijn totaliteit minder verdienen.

In casu naar de overdracht van het contractueel personeel hebben enkel en alleen de Provinciebesturen de mogelijkheid om een eind te stellen aan de lopende arbeidsovereenkomsten van contractuelen.
De overgang naar de Vlaamse overheid kan enkel via een nieuwe arbeidsovereenkomst waarbij er geen garantie is van behoud van statuut.

De garantie voor het behoud van de tweede pensioenpijler dient om gegarandeerd te blijven ingeschreven te worden in het decreet.

Het **Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt** sluit eveneens een protocol van niet-akkoord en voegt zijn opmerkingen toe aan het protocol.

Bijgaande documenten maken integraal deel uit van dit protocol.

Brussel,

DE AFVAARDIGING VAN DE REPRESENTATIEVE VAKORGANISATIES:

Voor de Algemene Centrale der Openbare Diensten:

Voor de Federatie van de Christelijke Syndicaten der Openbare Diensten

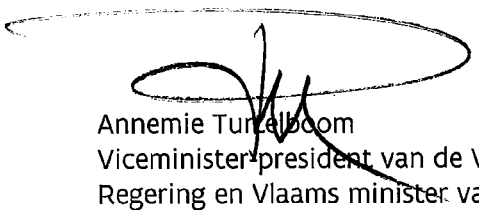
Voor het Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt

DE AFVAARDIGING VAN DE OVERHEID

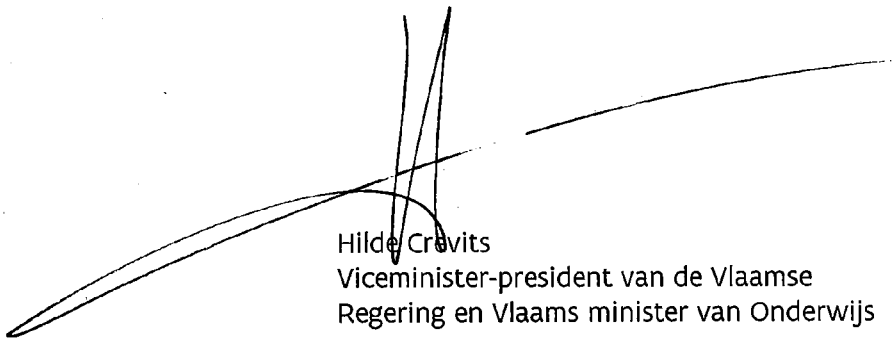
De Voorzitter,

Geert Bourgeois
Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed

Liesbeth Homans
Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding



Annemie Turtelboom
Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie



Hilde Crevits
Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Onderwijs

VOORONTWERP VAN DECREET VAN 13 NOVEMBER 2015

Voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie en van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder provincie: de provincie, haar provinciale instellingen en haar verzelfstandigde agentschappen.

Hoofdstuk 2. Dotatie

Art. 3. Op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap wordt een dotatie aan de provincies ingeschreven, waarvan het vastleggingskrediet jaarlijks wordt vastgesteld.

De Vlaamse Regering bepaalt de aandelen die elke provincie jaarlijks ontvangt uit de dotatie vermeld in het eerste lid van dit artikel. De aandelen worden aan de provincies betaald in vier gelijke schijven, telkens op de laatste werkdag van de eerste maand van elk kwartaal.

Hoofdstuk 3. Overdracht van personeel, roerende en onroerende goederen, rechten en plichten

Art. 4. De aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, worden uitgeoefend door hetzij de Vlaamse Gemeenschap, hetzij de gemeente.

Art. 5. De personeelsleden van de provincie van wie de huidige taken of functie de rechtstreekse of onrechtstreekse uitoefening inhouden van de aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, worden aan de overheden, vermeld in artikel 4 van dit decreet, overgedragen.

De personeelsleden, vermeld in het eerste lid, worden bij besluit van de Vlaamse Regering overgedragen. Voor elke overdracht aan een gemeente of gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap is voorafgaand overleg met het betrokken bestuur noodzakelijk.

Het besluit, vermeld in het tweede lid, garandeert aan de overgedragen personeelsleden in elk geval:
1° het behoud van de hoedanigheid;
2° het behoud van de graad of het verkrijgen van een gelijkwaardige graad;
3° het behoud van de administratieve en geldelijke anciënniteit;
4° het behoud van het salaris op de datum van de overdracht of het verkrijgen van een gelijkwaardige salarisschaal;
5° het behoud van de functionele loopbaan;
6° het behoud van de toelagen en vergoedingen waarop het personeelslid op de datum van de overdracht op reglementaire basis recht heeft, als de voorwaarden van toekenning blijven bestaan en als aan die voorwaarden blijft voldaan.

Art. 6. De roerende en onroerende goederen van de provincie, zowel van het openbaar als van het privaat domein, die onmisbaar zijn voor de uitoefening van de aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, alsook de rechten en plichten die verband houden met die aangelegenheden, worden aan de overheden, vermeld in artikel 4 van dit decreet, zonder schadeloosstelling overgedragen.

De voorwaarden en de nadere regelen van die overdracht worden bepaald bij een besluit van de Vlaamse Regering.

Hoofdstuk 4. Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1. Wijzigingen van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992

Art. 7. In artikel 464/1 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 worden de woorden "de provincies" opgeheven voor wat het Vlaams Gewest en punt "1° de onroerende voorheffing" betreft.

Afdeling 2. Wijzigingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005

Art. 8. In artikel 2 van het Provinciedecreet van 9 december 2005, vervangen bij het decreet van 29 juni 2012, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan paragraaf 2 wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Met betrekking tot de belangen, vermeld in het eerste lid, 1° en 3°, kunnen de provincies op het grondgebied van gemeenten met meer dan 200.000 inwoners alleen initiatieven nemen met de uitdrukkelijke toestemming van de betrokken gemeentebesturen.";

2° paragraaf 3 wordt vervangen door wat volgt:

"§3. Voor de aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, oefenen de provincies geen bevoegdheden en taken uit.".

Afdeling 3. Wijziging van het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid

Art. 9. Artikel 13bis van het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, ingevoegd bij het decreet van 28 maart 2014, wordt opgeheven.

Afdeling 4. Wijzigingen van het decreet van 6 juli 2012 betreffende het Lokaal Cultuurbeleid

Art. 10. In het decreet van 6 juli 2012 betreffende het Lokaal Cultuurbeleid wordt titel 5, die bestaat uit artikel 59 en 60, opgeheven.

Afdeling 5. Wijziging van het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid

Art. 11. 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 wordt opgeheven.

Art. 12. In het opschrift van het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid wordt de zinsnede "en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid" opgeheven.

Afdeling 6. Wijzigingen van het Cultureel-erfgoeddecreet van 6 juli 2012

Art. 13. In artikel 4, §2, van het Cultureel-erfgoeddecreet van 6 juli 2012 wordt in punt 1° de zinsnede "provincies," opgeheven.

Art. 14. In artikel 5, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "provincies," opgeheven.

Art. 15. In artikel 19, derde lid, van hetzelfde decreet wordt het woord "provincie" vervangen door "Vlaamse regering".

Art. 16. In artikel 44, eerste lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "en provinciale" opgeheven.

Art. 17. In artikel 53, 1°, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "provincies," opgeheven.

Art. 18. Artikel 139, tweede lid, van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt: "De Vlaamse Regering bepaalt nader hoe tewerkstellingsplaatsen, die beschikbaar zijn voor herverdeling, herverdeeld worden."

Art. 19. In artikel 141 van hetzelfde decreet worden de woorden "en provincies" opgeheven.

Art. 20. In artikel 143, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "Provincies en" opgeheven.

Art. 21. In artikel 144, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "provincies en" opgeheven.

Art. 22. In artikel 145, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "een provincie," opgeheven.

Art. 23. In artikel 146, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "provincies en" opgeheven.

Art. 24. In hoofdstuk 7 van hetzelfde decreet wordt afdeling 2, die bestaat uit artikel 149 tot en met 153, opgeheven.

Art. 25. In artikel 185, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "en 150" opgeheven.

Art. 26. In artikel 187 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid worden de woorden "en ten minste één provincie kunnen" vervangen door het woord "kan";

2° in het vierde lid worden de zinsnede ", provincies" en de zinsnede ", de provincie" opgeheven.

Afdeling 7. Wijzigingen van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid

Art. 27. In artikel 4 van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid worden de woorden "en de provincies" opgeheven.

Art. 28. In hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 8 november 2013 en 20 december 2013, wordt hoofdstuk 3, dat bestaat uit artikel 16 tot en met 21, opgeheven.

Art. 29. In hoofdstuk 4 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 8 november 2013 en 20 december 2013, wordt in het opschrift van afdeling 1 de zinsnede "de gemeenten, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "de gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie".

Art. 30. In artikel 22 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt de zinsnede "de gemeenten, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "de gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie";

2° in paragraaf 2, derde lid, worden de woorden "en provincies" opgeheven.

Art. 31. In artikel 23, eerste lid, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 20 december 2013, wordt de zinsnede ", de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "en de Vlaamse Gemeenschapscommissie".

Art. 32. In artikel 24, eerste lid, artikel 25, eerste lid, artikel 26, eerste lid, en artikel 27, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede ", de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "en de Vlaamse Gemeenschapscommissie".

Art. 33. In artikel 34 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 8 november 2013, wordt de zinsnede ", de provincies" opgeheven.

Afdeling 8. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013

Art. 34. In artikel 2.1.4.0.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, gewijzigd bij het decreet van 20 december 2013, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt het cijfer "2,5" vervangen door het cijfer "x,xx";

2° in paragraaf 2, eerste lid, wordt het cijfer "1,6" vervangen door het cijfer "x,xx";

3° Paragraaf 3 wordt vervangen door wat volgt:
"§3. In afwijking van paragraaf 1 bedraagt het tarief voor materieel en outillage als vermeld in artikel 471, §3, van het federale WIB 92, x,xx % vermenigvuldigd met de coëfficiënt, vermeld in het tweede lid. De toepassing van de coëfficiënt mag geen aanleiding geven tot een hoger tarief dan het tarief dat van toepassing is in het vorige aanslagjaar, met uitzondering van het aanslagjaar waarin dit decreet in werking treedt waarbij de toepassing van de coëfficiënt geen aanleiding mag geven tot een hoger tarief dan x,xx%."

Art. 35. Artikel 2.1.4.0.2 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 19 december 2014, wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 2.1.4.0.2. §1. Overeenkomstig artikel 464/1, 1°, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, zijn de gemeenten en de agglomeraties gemachtigd om opcentiemen op de onroerende voorheffing te heffen.

§2. Voor iedere gemeente van het Vlaamse Gewest mag het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, op zichzelf de opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen van het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt niet verhogen ten opzichte het vorige aanslagjaar.

Als een gemeente de opbrengst van haar deel in die onroerende voorheffing evenwel wil wijzigen, geeft ze dat expliciet aan in haar beslissing en vermeldt ze afzonderlijk:
1° het aantal opcentiemen dat nodig is om, op haar niveau, dezelfde opbrengst te verkrijgen als in het aanslagjaar voorafgaand aan het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt;
2° het aantal opcentiemen dat voor het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt daadwerkelijk wordt geheven."

Art. 36. In artikel 2.1.5.0.1, §1, 2°, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de tabel wordt vervangen door volgende tabel:

aantal kinderen dat in aanmerking komt	totaalbedrag van de vermindering in euro
2	xx
3	xx
4	xx
5	xx
6	xx
7	xx
8	xx
9	xx
10	xx

2° de woorden "5,40 euro" worden telkens vervangen door de woorden "xx,xx euro".

Art. 37. Artikel 2.1.5.0.6 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:
"Art. 2.1.5.0.6. Voor de onbebouwde onroerende goederen in het Vlaams Ecologisch Netwerk, vermeld in artikel 17 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het

natuurbehoud en het natuurlijk milieu, wordt aan de belastingplichtige een belastingkrediet toegekend dat gelijk is aan:
1° 2,5 % van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §1, van toepassing is;
2° 1,6 % van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §2, van toepassing is;
3° 2,5 % van het kadastraal inkomen vermenigvuldigd met de coëfficiënt, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, tweede lid, als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, van toepassing is.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, kan nooit meer bedragen dan de onroerende voorheffing, na toepassing van vrijstellingen en verminderingen.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, komt volledig ten laste van het Vlaamse Gewest.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, geldt vanaf de inwerkingtreding van het definitief vastgestelde plan, vermeld in artikel 21, §9, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, of van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, vermeld in artikel 2.2.8 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009."

Art. 38. Artikel 2.1.5.0.7 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:.
"Art. 2.1.5.0.7. Aan de belastingplichtige rechtspersoon wordt een belastingkrediet toegekend dat gelijk is aan:
1° 2,5 % van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §1, van toepassing is;
2° 1,6 % van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §2, van toepassing is;
3° 2,5 % van het kadastraal inkomen vermenigvuldigd met de coëfficiënt, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, tweede lid, als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, van toepassing is.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, kan nooit meer bedragen dan de onroerende voorheffing, na toepassing van vrijstellingen en verminderingen.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, komt volledig ten laste van het Vlaamse Gewest."

Art. 39. In artikel 3.1.0.0.4, §5, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in punt 1° wordt de zinsnede "gemeenten, de agglomeraties en de provincies" vervangen door de woorden "gemeenten en de agglomeraties";

2° in punt 2° worden de woorden "of de provincie" opgeheven;

3° in punt 2° wordt de zinsnede "gemeente, agglomeratie en provincie" vervangen door de woorden "gemeente en agglomeratie";

4° in punt 3° wordt de zinsnede "gemeenten, agglomeraties of provincies" vervangen door de woorden "gemeenten en agglomeraties";

5° in punt 8° wordt de zinsnede "gemeenten, de agglomeraties en de provincies" vervangen door de woorden "gemeenten en de agglomeraties".

Art. 40. In artikel 3.1.0.0.6 van hetzelfde decreet worden de woorden "de provincies en" opgeheven.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Art. 41. 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 wordt opgeheven.

Art. 42. Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Brussel, ...

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie,

Annemie TURTELBOOM

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE VAN 18 DECEMBER 2015

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 belastingmateries 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 va n 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. <u>Het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing</u>

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

VOORONTWERP VAN DECREET VAN 9 JUNI 2016

Voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie en van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1. Wijzigingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005

Art. 2. In artikel 2 van het Provinciedecreet van 9 december 2005, vervangen bij het decreet van 29 juni 2012, wordt paragraaf 3 vervangen door wat volgt:

"§3. Voor de aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, oefenen de provincies geen bevoegdheden en taken uit.".

Art. 3. In afdeling I van hoofdstuk II van titel X van hetzelfde decreet wordt een artikel 264bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 264bis. De personeelsleden van de provincie van wie de huidige taken of functie de rechtstreekse of onrechtstreekse uitoefening inhouden van de aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, worden hetzij aan de Vlaamse Gemeenschap, hetzij aan een gemeente overgedragen.

De personeelsleden, vermeld in het eerste lid, worden bij besluit van de Vlaamse Regering overgedragen. Voor elke overdracht aan een gemeente of gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap is voorafgaand overleg met het betrokken bestuur noodzakelijk.

Het besluit, vermeld in het tweede lid, garandeert aan de overgedragen personeelsleden in elk geval:
1° het behoud van de hoedanigheid;
2° het behoud van de graad of het verkrijgen van een gelijkwaardige graad;
3° het behoud van de administratieve en geldelijke anciënniteit;

4° het behoud van het salaris op de datum van de overdracht of het verkrijgen van een gelijkwaardige salarisschaal;
5° het behoud van de functionele loopbaan;
6° het behoud van de toelagen en vergoedingen waarop het personeelslid op de datum van de overdracht op reglementaire basis recht heeft, als de voorwaarden van toekenning blijven bestaan en als aan die voorwaarden blijft voldaan.

Art. 4. In afdeling II van hoofdstuk II van titel X van hetzelfde decreet wordt een artikel 265bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 265bis. De roerende en onroerende goederen van de provincie, zowel van het openbaar als van het privaat domein, die onmisbaar zijn voor de uitoefening van de aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, alsook de rechten en plichten die verband houden met die aangelegenheden, worden hetzij aan de Vlaamse Gemeenschap, hetzij aan een gemeente zonder schadeloosstelling overgedragen.

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

Afdeling 2. Wijzigingen van het decreet van 30 november 2007 betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau

Art. 5. In artikel 2 van het decreet van 30 november 2007 betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau, laatst gewijzigd bij het decreet van 29 juni 2012, wordt in punt 8° tussen de woorden "de provincies" en de woorden "en de Vlaamse Gemeenschapscommissie" de zinsnede ", binnen het kader van de uitoefening van hun provinciale bevoegdheden" ingevoegd.

Afdeling 3. Wijzigingen van het decreet van 6 juli 2012 betreffende het Lokaal Cultuurbeleid

Art. 6. In het decreet van 6 juli 2012 betreffende het Lokaal Cultuurbeleid wordt titel 5, die bestaat uit artikel 59 en 60, opgeheven.

Afdeling 4. Wijziging van het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid

Art. 7. 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 wordt opgeheven.

Art. 8. In het opschrift van het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid wordt de zinsnede "en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid" opgeheven.

Afdeling 5. Wijzigingen van het Cultureel-erfgoeddecreet van 6 juli 2012

Art. 9. In artikel 4, §2, van het Cultureel-erfgoeddecreet van 6 juli 2012 wordt in punt 1° de zinsnede "provincies," opgeheven.

Art. 10. In artikel 5, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "provincies," opgeheven.

Art. 11. In artikel 19, derde lid, van hetzelfde decreet wordt het woord "provincie" vervangen door "Vlaamse Regering".

Art. 12. In artikel 44, eerste lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "en provinciale" opgeheven.

Art. 13. In artikel 53, 1°, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "provincies," opgeheven.

Art. 14. Artikel 139, tweede lid, van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt: "De Vlaamse Regering bepaalt nader hoe tewerkstellingsplaatsen, die beschikbaar zijn voor herverdeling, herverdeeld worden."

Art. 15. In artikel 141 van hetzelfde decreet worden de woorden "en provincies" opgeheven.

Art. 16. In artikel 143, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "Provincies en" opgeheven.

Art. 17. In artikel 144, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "provincies en" opgeheven.

Art. 18. In artikel 145, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "een provincie," opgeheven.

Art. 19. In artikel 146, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "provincies en" opgeheven.

Art. 20. In hoofdstuk 7 van hetzelfde decreet wordt afdeling 2, die bestaat uit artikel 149 tot en met 153, opgeheven.

Art. 21. In artikel 185, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "en 150" opgeheven.

Art. 22. In artikel 187 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid worden de woorden "en ten minste één provincie kunnen gezamenlijk" vervangen door het woord "kan";

2° in het vierde lid worden de zinsnede ", provincies" en de zinsnede ", de provincie" opgeheven.

Afdeling 6. Wijzigingen van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid

Art. 23. In artikel 4 van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid, gewijzigd bij het decreet van 3 juli 2015, worden de woorden "en de provincies" opgeheven.

Art. 24. In hetzelfde decreet, laatst gewijzigd bij het decreet van 4 december 2015, wordt hoofdstuk 3, dat bestaat uit artikel 16 tot en met 21, opgeheven.

Art. 25. In hoofdstuk 4 van hetzelfde decreet, laatst gewijzigd bij het decreet van 4 december 2015, wordt in het opschrift van afdeling 1 de zinsnede "de gemeenten, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "de gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie".

Art. 26. In artikel 22 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 3 juli 2015 en 4 december 2015, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt de zinsnede "de gemeenten, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "de gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie";

2° in paragraaf 2, derde lid, worden de woorden "en provincies" opgeheven.

Art. 27. In artikel 23, eerste lid, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 20 december 2013 en 3 juli 2015, wordt de zinsnede ", de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "en de Vlaamse Gemeenschapscommissie".

Art. 28. In artikel 24, eerste lid, artikel 25, eerste lid, artikel 26, eerste lid, gewijzigd bij het decreet van 3 juli 2015, en artikel 27, eerste lid, van hetzelfde decreet van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 3 juli 2015 en 4 december 2015, wordt de zinsnede ", de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "en de Vlaamse Gemeenschapscommissie".

Art. 29. In artikel 34 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 8 november 2013, wordt de zinsnede ", de provincies" opgeheven.

Afdeling 7. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013

Art. 30. In artikel 2.1.4.0.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, gewijzigd bij het decreet van 20 december 2013, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt het cijfer "2,5" vervangen door het cijfer "5,08";

2° in paragraaf 2, eerste lid, wordt het cijfer "1,6" vervangen door het cijfer "3,25";

3° Paragraaf 3 wordt vervangen door wat volgt:
"§3. In afwijking van paragraaf 1 bedraagt het tarief voor materieel en outillage als vermeld in artikel 471, §3, van het federale WIB 92, 5,08 % vermenigvuldigd met de coëfficiënt, vermeld in het tweede lid. De toepassing van de coëfficiënt mag geen aanleiding geven tot een hoger tarief dan het tarief dat van toepassing is in het vorige aanslagjaar, met uitzondering van het aanslagjaar waarin dit decreet in werking treedt waarbij de toepassing van de coëfficiënt geen aanleiding mag geven tot een hoger tarief dan 5,08%."

Art. 31. Artikel 2.1.4.0.2 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 19 december 2014, wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 2.1.4.0.2. §1. Overeenkomstig artikel 464/1, 1°, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, zijn de provincies, gemeenten en de agglomeraties gemachtigd om opcentiemen op de onroerende voorheffing te heffen.

§2. Voor iedere gemeente van het Vlaamse Gewest mag het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, op zichzelf de opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen van het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt niet verhogen ten opzichte van het vorige aanslagjaar.

Als een gemeente de opbrengst van haar deel in die onroerende voorheffing evenwel wil wijzigen, geeft ze dat expliciet aan in haar beslissing en vermeldt ze afzonderlijk:

1° het aantal opcentiemen dat nodig is om, op haar niveau, dezelfde opbrengst te verkrijgen als in het aanslagjaar voorafgaand aan het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt;
2° het aantal opcentiemen dat voor het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt daadwerkelijk wordt geheven.

§3. Voor iedere provincie van het Vlaamse Gewest mag het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, vanaf het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt, niet meer bedragen dan:
1° voor de provincie Antwerpen: 91,93 opcentiemen;
2° voor de provincie Limburg: 146,06 opcentiemen;
3° voor de provincie Oost-Vlaanderen: 94,39 opcentiemen;
4° voor de provincie Vlaams-Brabant: 112,60 opcentiemen;
5° voor de provincie West-Vlaanderen: 123,92 opcentiemen."

Art. 32. In artikel 2.1.5.0.1, §1, 2°, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de tabel wordt vervangen door volgende tabel:

aantal kinderen dat in aanmerking komt	totaalbedrag van de vermindering in euro
2	10,97
3	17,37
4	24,32
5	31,88
6	39,99
7	48,71
8	58,03
9	67,91
10	78,44

2° de woorden "5,40 euro" worden telkens vervangen door de woorden "10,97 euro".

Art. 33. Artikel 2.1.5.0.6 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:
"Art. 2.1.5.0.6. Voor de onbebouwde onroerende goederen in het Vlaams Ecologisch Netwerk, vermeld in artikel 17 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, wordt aan de belastingplichtige een belastingkrediet toegekend dat gelijk is aan:
1° 2,5 % van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §1, van toepassing is;
2° 1,6 % van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §2, van toepassing is;
3° 2,5 % van het kadastraal inkomen vermenigvuldigd met de coëfficiënt, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, tweede lid, als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, van toepassing is.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, kan nooit meer bedragen dan de onroerende voorheffing, na toepassing van vrijstellingen en verminderingen.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, komt volledig ten laste van het Vlaamse Gewest.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, geldt vanaf de inwerkingtreding van het definitief vastgestelde plan, vermeld in artikel 21, §9, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, of van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, vermeld in artikel 2.2.8 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009."

Art. 34. Artikel 2.1.5.0.7 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:
"Art. 2.1.5.0.7. Aan de belastingplichtige rechtspersoon wordt een belastingkrediet toegekend dat gelijk is aan:

1° 2,5 % van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §1, van toepassing is;
2° 1,6 % van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §2, van toepassing is;
3° 2,5 % van het kadastraal inkomen vermenigvuldigd met de coëfficiënt, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, tweede lid, als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, van toepassing is.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, kan nooit meer bedragen dan de onroerende voorheffing, na toepassing van vrijstellingen en verminderingen.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, komt volledig ten laste van het Vlaamse Gewest."

Hoofdstuk 3. Slotbepalingen

Art. 35. 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 wordt opgeheven.

Art. 36. §1. 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.

§2. De provincies worden gemachtigd om hun betrokkenheid in of de 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 regelen waaronder de provincies hun betrokkenheid en ondersteuning kunnen verder zetten.

Art. 37. Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Brussel, ...

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie,

Bart TOMMELEIN

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE VAN 12 JULI 2016

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.589/3
van 12 juli 2016

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies’

Op 10 juni 2016 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 van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 juli 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juli 2016.

*

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 VAN DECREET

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 voor die aangelegenheden de provincies geen bevoegdheden en taken uitoefenen (artikel 2 van het ontwerp) en wordt 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' opgeheven (artikel 35). De personeelsleden van de provincies waarvan de taken of de functie betrekking hebben op 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 3 en 4). In het verlengde hiervan wordt in het decreet van 30 november 2007 'betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau' bepaald dat de provincies slechts kunnen optreden binnen het kader van de uitoefening van de provinciale bevoegdheden (artikel 5). Tevens wordt voorzien in de opheffing van de bij specifieke decreten toegekende provinciale bevoegdheden inzake het lokaal cultuurbeleid (artikel 6), inzake het provinciaal jeugdbeleid (artikelen 7 en 8), inzake het beleid met betrekking tot het cultureel erfgoed (artikelen 9 tot 22) en inzake het lokaal sportbeleid (artikelen 23 tot 29).

Bij wijze van overgangsregeling worden de provincies gemachtigd om hun betrokkenheid in of de ondersteuning van instellingen voort te zetten tot een door de Vlaamse Regering voor elke instelling vast te stellen datum (artikel 36, § 2). De provincie Vlaams-Brabant wordt bovendien gemachtigd om inzake de ondersteuning van bestaande en nieuwe welzijns- en zorgvoorzieningen bevoegdheden en taken uit te oefenen, voor zover die haar door of krachtens een decreet zijn toevertrouwd (artikel 36, § 1).

2.2. Daarnaast strekt het ontwerp ertoe om voor de provincies de mogelijkheid te beperken om opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing (artikel 31). Ter financiering van de door de Vlaamse Gemeenschap en de gemeenten overgenomen bevoegdheden wordt het tarief van de onroerende voorheffing gewijzigd (artikelen 30 en 32). 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 31). Ten slotte wordt bepaald dat belastingkredieten worden toegekend die gelijk zijn aan het tarief van de onroerende voorheffing zoals het thans van toepassing is, en niet aan het tarief

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

zoals het van toepassing zal zijn na de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet (artikelen 33 en 34).

2.3. Het aan te nemen decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum (artikel 37).

DRAAGWIJDTE VAN HET ONDERZOEK VAN DE AFDELING WETGEVING

3. Een eerdere versie van het ontwerp werd reeds voor advies aan de Raad van State voorgelegd en heeft aanleiding gegeven tot advies 58.510/3.[2]

De Raad van State, afdeling Wetgeving, verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, wat hier niet het geval is, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar het voormelde advies 58.510/3.

De Raad van State beperkt zijn onderzoek dan ook tot, enerzijds, de artikelen 30 en 32 van het ontwerp, die weliswaar deel uitmaakten van het ontwerp waarover advies 58.510/3 werd gegeven, maar waarvan de Raad van State oordeelde dat hij zijn adviesbevoegdheid ten aanzien van die bepalingen nog niet kon uitoefenen omdat voor een essentieel onderdeel ervan de definitieve tekst nog niet vastlag en, anderzijds, het ontworpen artikel 2.1.4.0.2, § 3, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (artikel 31 van het ontwerp) en artikel 36 van het ontwerp, die nieuw zijn.

BEVOEGDHEID

4. Het ontworpen artikel 2.1.4.0.2, § 3, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (artikel 31 van het ontwerp) strekt ertoe voor iedere provincie van het Vlaamse Gewest het maximumtarief te bepalen van de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing. Zodoende wordt de bevoegdheid beperkt van elke provincie om opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing.

4.1. Om de in advies 58.510/3 uiteengezette redenen kan een dergelijke beperking van de belastingbevoegdheid van de provincies enkel doorgang vinden zo een beroep kan worden gedaan op de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. 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.

[2] Adv.RvS 58.510/3 van 18 december 2015 over een voorontwerp van decreet ‘houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies’.

Dienaangaande wordt in de memorie van toelichting uitgebreid uiteengezet waarom, volgens de stellers van het ontwerp, aan deze voorwaarden is voldaan.

Wat de eerste voorwaarde betreft wordt aangevoerd dat het ingrijpen op de provinciale opcentiemen, gelet op de financieringsstructuur van de provincies, de enige transparante manier is waarop de Vlaamse overheid de dalende financieringsnood van de provincies en de gestegen financieringsnood van de gemeenten en de Vlaamse overheid kan opvangen. Volgens de memorie van toelichting zijn de opcentiemen op de onroerende voorheffing "[d]e 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".

Nog volgens de memorie van toelichting kan worden aangenomen dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling, vermits ze "uit haar aard zelf" geen uniforme regeling behoeft. Daarbij wordt erop gewezen dat de onroerende voorheffing een gewestbelasting is in de zin van artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten', en dat de gewesten dus bevoegd zijn om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van deze belasting te wijzigen.

Ten slotte wordt aangevoerd dat de weerslag op de bevoegdheidsuitoefening van de federale overheid marginaal is, vermits "de uitsluiting van de provincies van de mogelijkheid om opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing, geen rechtstreekse weerslag heeft op belastinginkomsten van de federale overheid".

4.2. Deze verantwoording stemt grotendeels overeen met die bij het ontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot advies 58.510/3. In dat advies heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, aangenomen dat aan de voorwaarden bepaald in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 lijkt voldaan te zijn (opmerking 4.2.3 van dat advies). De Raad heeft evenwel het volgende voorbehoud geformuleerd:

> "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."[3]

Vermits de stellers van het ontwerp zich voor de verantwoording van de noodzakelijkheid van de beperking van de belastingbevoegdheid van de provincies op dezelfde cijfermatige argumentatie beroepen, moet het voormelde voorbehoud in dit geval eveneens worden gemaakt.

[3] Adv.RvS 58.510/3, opmerking 4.2.2.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Delegatie aan de Vlaamse Regering

5.1. Luidens artikel 36, § 2, eerste zin, van het ontwerp worden de provincies gemachtigd om hun betrokkenheid in of de 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.

Die bepaling bevat een dubbele machtiging aan de Vlaamse Regering: 1) ze stelt de lijst vast van instellingen waarin de provincies verder betrokken kunnen zijn of die ze verder kunnen ondersteunen en 2) ze stelt voor elke instelling de datum vast tot wanneer de provincies hun betrokkenheid en ondersteuning verder kunnen zetten.

5.2. Uit het ontworpen decreet vloeit voort dat de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden niet langer tot het provinciaal belang zullen behoren. Er dient dan ook te worden aangenomen dat de provincies de hen bij artikel 36, § 2, van het ontwerp toegekende bevoegdheden in het raam van het medebewind uitoefenen. Bijgevolg valt de ontworpen regeling onder het toepassingsgebied van artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3°, van de Grondwet, krachtens welke bepaling het aan de wetgever toekomt de provinciale instellingen te regelen, inzonderheid de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale instellingen.

5.2.1. Artikel 36, § 2, eerste zin, van het ontwerp strekt niet tot het verlenen van een regelgevende bevoegdheid aan de Vlaamse Regering, maar wel van een individuele beslissingsbevoegdheid. De instellingen in kwestie moeten immers bij name worden vermeld op de door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst en de Vlaamse Regering moet voor elke instelling bepalen tot welke datum de provincies hun betrokkenheid en ondersteuning kunnen verderzetten.

5.2.2. Artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3°, van de Grondwet staat niet eraan in de weg dat aan de Vlaamse Regering een dergelijke individuele beslissingsbevoegdheid wordt toegekend.[4] Evenwel dient te worden nagegaan of een dergelijke machtiging bestaanbaar is met het door die grondwetsbepaling gewaarborgde wettigheidsbeginsel.

5.2.3. Uit artikel 36, § 2, eerste zin, van het ontwerp, inzonderheid uit het gebruik van het woord “voortzetten”, vloeit voor dat enkel instellingen waarin de provincies thans reeds betrokken zijn of die ze thans reeds ondersteunen, op de door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst kunnen voorkomen. In tegenstelling tot wat het geval is in artikel 36, § 1, van het ontwerp, kunnen de provincies op grond van artikel 36, § 2, van het ontwerp geen nieuwe instellingen ondersteunen of er betrokken in zijn. Het toepassingsgebied van die bepaling is derhalve beperkt.

5.2.4. Nog uit artikel 36, § 2, van het ontwerp vloeit voort dat de machtiging van de provincies om hun betrokkenheid in of de ondersteuning van instellingen voort te zetten, beperkt is in de tijd, namelijk “tot een door de Vlaamse Regering voor elke instelling vast te stellen datum”. Het ontwerp bevat evenwel geen uiterste datum die de Vlaamse Regering in acht moet

[4] Zie GwH 19 september 2014, nr. 124/2014, B.8.1 en GwH 14 januari 2016, nr. 5/2016, B.5.1.

nemen, noch enig criterium aan de hand waarvan de Vlaamse Regering kan bepalen of de betrokkenheid in of de ondersteuning van een instelling al dan niet kan worden voortgezet.

Voor zover het de bedoeling van de stellers van het ontwerp zou zijn dat die betrokkenheid of de ondersteuning van de provincies beperkt wordt tot de tijd die nodig zou zijn opdat de betrokken instellingen kunnen opereren zonder die betrokkenheid of ondersteuning, kan de machtiging aan de Vlaamse Regering worden aanvaard. Aan de hand van de onmogelijkheid voor de instellingen in kwestie om zonder die ondersteuning of betrokkenheid te handelen, kan dan immers worden bepaald welke instellingen voor deze overgangsmaatregel in aanmerking komen, en voor welke duur.

Anders zou het evenwel zijn wanneer de ontworpen bepaling aldus zou worden gelezen dat de Vlaamse Regering, door een datum vast te stellen die zich ver in de toekomst uitstrekt, of door een eerder vastgestelde datum te wijzigen, de provincies in staat kan stellen om gedurende zeer lange tijd instellingen verder te ondersteunen of er betrokken in te zijn. Los van de vraag of een dergelijke interpretatie bestaanbaar zou zijn met de door de stellers van het ontworpen decreet nagestreefde doelstelling, namelijk dat de provincies "niet langer taken of dienstverlening kunnen ontplooien op het vlak van de zogenaamde culturele en persoonsgebonden aangelegenheden", is in dat geval de machtiging van de Vlaamse Regering onvoldoende duidelijk, bij gebrek aan een uiterste datum of aan criteria die de Vlaamse Regering in acht moet nemen bij het vaststellen van de lijst van instellingen.

5.2.5. In ieder geval moet de Vlaamse Regering, bij de uitoefening van die machtiging, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in acht nemen, wat inhoudt dat instellingen die zich in een gelijkaardige situatie bevinden, in beginsel op dezelfde wijze moeten worden behandeld.

B. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

6.1. Het ontworpen artikel 2.1.4.0.2, § 3, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (artikel 31 van het ontwerp), strekt tot het vaststellen per provincie van het maximumtarief voor de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing. Dat tarief verschilt van provincie tot provincie, waardoor een verschil in behandeling tussen de provincies ontstaat.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[5]

[5] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6.

6.2. In de memorie van toelichting wordt het voormelde verschil in behandeling als volgt verantwoord:

> "Tegelijkertijd worden de provinciale opcentiemen herrekend rekening houdend met deze verhoogde Vlaamse basisheffing (die, zoals hierboven omschreven, het resultaat is van de verhoogde financieringsnood voor de Vlaamse overheid/lokale besturen annex de globale dalende financieringsbehoefte van de provincies voor een bedrag van 167,2 miljoen euro). En dit op een wijze die de fiscale neutraliteit van deze operatie voor elke belastingplichtige waarborgt.
>
> De opcentiemen die de provincies in de toekomst nog zullen kunnen heffen, worden bovendien op dit niveau begrensd. Op deze wijze wordt de beoogde vereenvoudiging van de bevoegdheidsverdeling gekoppeld aan een verhoogde fiscale transparantie.
>
> Bij de berekening van de maximumtarieven van de provinciale OOV is de volgende berekeningswijze gevolgd:
>
> [tabellen niet opgenomen]"

6.3.1. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium, het huidige tarief van de opcentiemen in elke provincie, en in zoverre de ontworpen regeling ertoe strekt de fiscale neutraliteit van de hervorming voor de belastingplichtige te bewerkstelligen, wordt ongetwijfeld een wettig doel nagestreefd.

6.3.2. De vraag rijst evenwel of, gelet op wat hiernar wordt opgemerkt, dat doel het verschil in behandeling dat uit de ontworpen regeling voortvloeit, redelijk kan verantwoorden.

Zoals in de memorie van toelichting wordt erkend, dienen de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing voor de financiering van de uitgaven die door de provincies worden gedaan ter behartiging van de provinciale belangen. Ten aanzien van de verplichting om het provinciaal belang te behartigen, staan de provincies in beginsel in dezelfde positie. Bijgevolg moeten de provincies in beginsel zelf kunnen oordelen of zij opcentiemen op de onroerende voorheffing heffen en het tarief ervan bepalen teneinde over voldoende inkomsten te beschikken om de provinciale belangen te behartigen.

In zoverre bij het bepalen van het tarief van de opcentiemen voor het aanslagjaar waarin de ontworpen regeling in werking treedt, rekening wordt gehouden met het door de betrokken provincie in het verleden gehanteerde tarief, lijkt de ontworpen regeling niet kennelijk onredelijk. De decreetgever mag immers rekening houden met de stijging van het tarief van de onroerende voorheffing waarin het ontwerp voorziet ter financiering van de taken die de Vlaamse overheid en de besturen overnemen van de provincies, wat bij ongewijzigde provinciale opcentiemen aanleiding zou geven tot een stijgende belastingdruk, evenals met de beperking van de provinciale bevoegdheden, die in hoofde van die provincies een dalende financieringsnood tot gevolg heeft. Weliswaar zullen de provincies gedurende het aanslagjaar in kwestie bij het bepalen van het tarief van de opcentiemen het maximumtarief waarin de ontworpen regeling voorziet, niet kunnen overstijgen. Voor zover de ontworpen regeling enkel zou gelden voor dat aanslagjaar, lijkt die beperking evenwel niet van die aard dat de provincies niet langer in staat zullen zijn om het provinciaal belang te behartigen.

De ontworpen regeling is evenwel niet beperkt in de tijd. Integendeel, zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, worden de "opcentiemen die de provincies in de toekomst nog zullen kunnen heffen, (...) op dit niveau begrensd. Op deze wijze wordt de beoogde vereenvoudiging van de bevoegdheidsverdeling gekoppeld aan een verhoogde fiscale transparantie."

Zodoende wordt het de provincies die in de toekomst geconfronteerd zouden worden met een aanzienlijke bevolkingstoename of een stijging van het gemiddelde belastbaar inkomen van de bevolking van de betrokken provincies, onevenredig moeilijk gemaakt om voor bijkomende middelen te zorgen ter financiering van het provinciaal belang. Er valt niet in te zien hoe "een verhoogde fiscale transparantie" het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit redelijk kan verantwoorden.

Overigens zou de vraag kunnen worden gesteld of de ontworpen regeling bestaanbaar is met artikel 9, lid 4, van het Europees Handvest 'inzake lokale autonomie', dat bepaalt dat de financieringsstelsels op basis waarvan lokale autoriteiten middelen ter beschikking krijgen, voldoende gevarieerd van aard moeten zijn en groeicapaciteit moeten hebben om hen in staat te stellen gelijke tred te houden, zoveel als in de praktijk mogelijk is, met de werkelijke groei van de kosten van het uitvoeren van hun taken.

7.1. Luidens artikel 36, § 1, van het ontwerp kan de provincie Vlaams-Brabant inzake de ondersteuning van bestaande en nieuwe welzijns- en zorgvoorzieningen bevoegdheden en taken uitoefenen indien en voor zover die haar bij of krachtens een decreet zijn toevertrouwd.

Hiermee wordt een verschil in behandeling in het leven geroepen tussen de provincie Vlaams-Brabant, die de voormelde bevoegdheden en taken kan uitoefenen, en de overige provincies, die dat niet kunnen.

7.2. In de memorie van toelichting wordt dat verschil in behandeling op geen enkele manier verantwoord. Om nadere uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde dat de ontworpen regeling verband houdt met de specifieke situatie van de provincie Vlaams-Brabant op het vlak van investering in de zorg. De bepaling zou met name moeten toelaten dat de provincie Vlaams-Brabant, in opdracht van de Vlaamse decreetgever, participeert in "Vlabzorginvest", naar het model van het Agentschap voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant (Vlabinvest apb) in de sector van de sociale huisvesting.

7.3. Uit de ontworpen bepaling kan worden afgeleid dat de bevoegdheden en de taken die de provincie Vlaams-Brabant kan uitoefenen indien en voor zover die haar bij of krachtens een decreet zijn toevertrouwd, ertoe strekken "de Vlaamse-Brabantse achterstand aan welzijns- en zorgvoorzieningen" ongedaan te maken.

De Raad van State beschikt over onvoldoende feitelijke gegevens om na te gaan of die doelstelling het verschil in behandeling dat uit de ontworpen regeling voortvloeit, kan verantwoorden. Alles zal ervan afhangen welke bevoegdheden en taken inzake de ondersteuning van bestaande en nieuwe welzijns- en zorgvoorzieningen bij of krachtens een (nog te nemen) decreet aan de provincie Vlaams-Brabant zullen worden toevertrouwd, en hoe de stellers van dat

decreet het verschil in behandeling zullen verantwoorden rekening houdend met de specifieke situatie in de provincie Vlaams-Brabant.

7.4. In wezen is artikel 36, § 1, van het ontwerp echter overbodig. Die bepaling bevat de loutere aankondiging dat de decreetgever in de toekomst bevoegdheden en taken inzake de ondersteuning van bestaande en nieuwe welzijns- en zorgvoorzieningen kan toevertrouwen aan de provincie Vlaams-Brabant. Ook zonder die bepaling kan de decreetgever evenwel, in afwijking van het aan te nemen decreet, aan die provincie de voormelde bevoegdheden en taken toevertrouwen, voor zover hij het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit, kan verantwoorden. Indien de ontworpen bepaling zou worden gehandhaafd, moet de verantwoording voor het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit, in elk geval worden verstrekt in de memorie van toelichting.

Alleszins is de laatste zin van artikel 36, § 1, van het ontwerp, naar luid waarvan het aan te nemen decreet in een uitzondering kan voorzien "voor wat betreft de toepassing van artikel 264*bis* en artikel 265*bis* van het provinciedecreet van 9 december 2005", overbodig. De decreetgever hoeft zichzelf immers niet te machtigen om af te kunnen wijken van de voormelde bepalingen. Die bepaling moet dan ook worden weggelaten.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie en van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1. Wijzigingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005

Art. 2. In artikel 2 van het Provinciedecreet van 9 december 2005, vervangen bij het decreet van 29 juni 2012, wordt paragraaf 3 vervangen door wat volgt:

"§3. Voor de aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, oefenen de provincies geen bevoegdheden en taken uit.".

Art. 3. In afdeling I van hoofdstuk II van titel X van hetzelfde decreet wordt een artikel 264bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 264bis. De personeelsleden van de provincie van wie de huidige taken of functie de rechtstreekse of onrechtstreekse uitoefening inhouden van de aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, worden hetzij aan de Vlaamse Gemeenschap, hetzij aan een gemeente overgedragen.

De personeelsleden, vermeld in het eerste lid, worden bij besluit van de Vlaamse Regering overgedragen. Voor elke overdracht aan een gemeente of gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap is voorafgaand overleg met het betrokken bestuur noodzakelijk.

Het besluit, vermeld in het tweede lid, garandeert aan de overgedragen personeelsleden in elk geval:
1° het behoud van de hoedanigheid;
2° het behoud van de graad of het verkrijgen van een gelijkwaardige graad;
3° het behoud van de administratieve en geldelijke anciënniteit;
4° het behoud van het salaris op de datum van de overdracht of het verkrijgen van een gelijkwaardige salarisschaal;
5° het behoud van de functionele loopbaan;
6° het behoud van de toelagen en vergoedingen waarop het personeelslid op de datum van de overdracht op reglementaire basis recht heeft, als de voorwaarden van toekenning blijven bestaan en als aan die voorwaarden blijft voldaan.

Art. 4. In afdeling II van hoofdstuk II van titel X van hetzelfde decreet wordt een artikel 265bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 265bis. De roerende en onroerende goederen van de provincie, zowel van het openbaar als van het privaat domein, die onmisbaar zijn voor de uitoefening van de aangelegenheden, vermeld in artikel 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, alsook de rechten en plichten die verband houden met die aangelegenheden, worden hetzij aan de Vlaamse Gemeenschap, hetzij aan een gemeente zonder schadeloosstelling overgedragen.

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

Afdeling 2. Wijzigingen van het decreet van 30 november 2007 betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau

Art. 5. In artikel 2 van het decreet van 30 november 2007 betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau, laatst gewijzigd bij het decreet van 29 juni 2012, wordt in punt 8° tussen de woorden "de provincies" en de woorden "en de Vlaamse Gemeenschapscommissie" de zinsnede ", binnen het kader van de uitoefening van hun provinciale bevoegdheden" ingevoegd.

Afdeling 3. Wijzigingen van het decreet van 6 juli 2012 betreffende het Lokaal Cultuurbeleid

Art. 6. In het decreet van 6 juli 2012 betreffende het Lokaal Cultuurbeleid wordt titel 5, die bestaat uit artikel 59 en 60, opgeheven.

Afdeling 4. Wijziging van het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid

Art. 7. 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 wordt opgeheven.

Art. 8. In het opschrift van het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid wordt de zinsnede "en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid" opgeheven.

Afdeling 5. Wijzigingen van het Cultureel-erfgoeddecreet van 6 juli 2012

Art. 9. In artikel 4, §2, van het Cultureel-erfgoeddecreet van 6 juli 2012 wordt in punt 1° de zinsnede "provincies," opgeheven.

Art. 10. In artikel 5, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "provincies," opgeheven.

Art. 11. In artikel 19, derde lid, van hetzelfde decreet wordt het woord "provincie" vervangen door "Vlaamse Regering".

Art. 12. In artikel 44, eerste lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "en provinciale" opgeheven.

Art. 13. In artikel 53, 1°, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "provincies," opgeheven.

Art. 14. Artikel 139, tweede lid, van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

"De Vlaamse Regering bepaalt nader hoe tewerkstellingsplaatsen, die beschikbaar zijn voor herverdeling, herverdeeld worden.".

Art. 15. In artikel 141 van hetzelfde decreet worden de woorden "en provincies" opgeheven.

Art. 16. In artikel 143, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "Provincies en" opgeheven.

Art. 17. In artikel 144, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "provincies en" opgeheven.

Art. 18. In artikel 145, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "een provincie," opgeheven.

Art. 19. In artikel 146, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "provincies en" opgeheven.

Art. 20. In hoofdstuk 7 van hetzelfde decreet wordt afdeling 2, die bestaat uit artikel 149 tot en met 153, opgeheven.

Art. 21. In artikel 185, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "en 150" opgeheven.

Art. 22. In artikel 187 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid worden de woorden "en ten minste één provincie kunnen gezamenlijk" vervangen door het woord "kan";

2° in het vierde lid worden de zinsnede ", provincies" en de zinsnede ", de provincie" opgeheven.

Afdeling 6. Wijzigingen van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid

Art. 23. In artikel 4 van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid, gewijzigd bij het decreet van 3 juli 2015, worden de woorden "en de provincies" opgeheven.

Art. 24. In hetzelfde decreet, laatst gewijzigd bij het decreet van 4 december 2015, wordt hoofdstuk 3, dat bestaat uit artikel 16 tot en met 21, opgeheven.

Art. 25. In hoofdstuk 4 van hetzelfde decreet, laatst gewijzigd bij het decreet van 4 december 2015, wordt in het opschrift van afdeling 1 de zinsnede "de gemeenten, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "de gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie".

Art. 26. In artikel 22 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 3 juli 2015 en 4 december 2015, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt de zinsnede "de gemeenten, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "de gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie";

2° in paragraaf 2, derde lid, worden de woorden "en provincies" opgeheven.

Art. 27. In artikel 23, eerste lid, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 20 december 2013 en 3 juli 2015, wordt de zinsnede ", de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "en de Vlaamse Gemeenschapscommissie".

Art. 28. In artikel 24, eerste lid, artikel 25, eerste lid, artikel 26, eerste lid, gewijzigd bij het decreet van 3 juli 2015, en artikel 27, eerste lid, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 3 juli 2015 en 4 december 2015, wordt de zinsnede ", de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de provincies" vervangen door de woorden "en de Vlaamse Gemeenschapscommissie".

Art. 29. In artikel 34 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 8 november 2013, wordt de zinsnede ", de provincies" opgeheven.

Afdeling 7. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013

Art. 30. In artikel 2.1.4.0.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, gewijzigd bij het decreet van 20 december 2013, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt het cijfer "2,5" vervangen door het cijfer "3,97";

2° in paragraaf 2, eerste lid, wordt het cijfer "1,6" vervangen door het cijfer "2,54";

3° paragraaf 3 wordt vervangen door wat volgt:

"§3. In afwijking van paragraaf 1 bedraagt het tarief voor materieel en outillage als vermeld in artikel 471, §3, van het federale WIB 92, 3,97% vermenigvuldigd met de coëfficiënt, vermeld in het tweede lid. De toepassing van de coëfficiënt mag geen aanleiding geven tot een hoger tarief dan het tarief dat van toepassing is in het vorige aanslagjaar, met uitzondering van het aanslagjaar waarin dit decreet in werking treedt waarbij de toepassing van de coëfficiënt geen aanleiding mag geven tot een hoger tarief dan 3,97%.".

Art. 31. Artikel 2.1.4.0.2 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 19 december 2014, wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 2.1.4.0.2. §1. Overeenkomstig artikel 464/1, 1°, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, zijn de provincies, gemeenten en de agglomeraties gemachtigd om opcentiemen op de onroerende voorheffing te heffen.

§2. Voor iedere gemeente van het Vlaamse Gewest mag het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, op zichzelf de opbrengst van de gemeentelijke opcentiemen van het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt niet verhogen ten opzichte van het vorige aanslagjaar.

Als een gemeente de opbrengst van haar deel in die onroerende voorheffing evenwel wil wijzigen, geeft ze dat expliciet aan in haar beslissing en vermeldt ze afzonderlijk:
1° het aantal opcentiemen dat nodig is om, op haar niveau, dezelfde opbrengst te verkrijgen als in het aanslagjaar voorafgaand aan het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt;
2° het aantal opcentiemen dat voor het aanslagjaar waarin dit artikel in werking treedt daadwerkelijk wordt geheven.

§3. Voor iedere provincie van het Vlaamse Gewest mogen de provinciale opcentiemen niet meer bedragen dan:
1° voor de provincie Antwerpen: 145,33 opcentiemen;
2° voor de provincie Limburg: 214,52 opcentiemen;
3° voor de provincie Oost-Vlaanderen: 148,47 opcentiemen;
4° voor de provincie Vlaams-Brabant: 171,75 opcentiemen;
5° voor de provincie West-Vlaanderen: 186,22 opcentiemen.".

Art. 32. In artikel 2.1.5.0.1, §1, 2°, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de tabel wordt vervangen door volgende tabel:

"

aantal kinderen dat in aanmerking komt	totaalbedrag van de vermindering in euro
2	8,58
3	13,58
4	19,01
5	24,92
6	31,25
7	38,06
8	45,35
9	53,07
10	61,30

";

2° de woorden "5,40 euro" worden telkens vervangen door de woorden "8,58 euro".

Art. 33. Artikel 2.1.5.0.6 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 2.1.5.0.6. Voor de onbebouwde onroerende goederen in het Vlaams Ecologisch Netwerk, vermeld in artikel 17 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, wordt aan de belastingplichtige een belastingkrediet toegekend dat gelijk is aan:
1° 2,5% van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §1, van toepassing is;
2° 1,6% van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §2, van toepassing is;
3° 2,5% van het kadastraal inkomen vermenigvuldigd met de coëfficiënt, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, tweede lid, als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, van toepassing is.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, kan nooit meer bedragen dan de onroerende voorheffing, na toepassing van vrijstellingen en verminderingen.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, komt volledig ten laste van het Vlaamse Gewest.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, geldt vanaf de inwerkingtreding van het definitief vastgestelde plan, vermeld in artikel 21, §9, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, of van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, vermeld in artikel 2.2.8 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009.".

Art. 34. Artikel 2.1.5.0.7 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 2.1.5.0.7. Aan de belastingplichtige rechtspersoon wordt een belastingkrediet toegekend dat gelijk is aan:
1° 2,5% van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §1, van toepassing is;
2° 1,6% van het kadastraal inkomen als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §2, van toepassing is;
3° 2,5% van het kadastraal inkomen vermenigvuldigd met de coëfficiënt, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, tweede lid, als het tarief, vermeld in artikel 2.1.4.0.1, §3, van toepassing is.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, kan nooit meer bedragen dan de onroerende voorheffing, na toepassing van vrijstellingen en verminderingen.

Het belastingkrediet, vermeld in het eerste lid, komt volledig ten laste van het Vlaamse Gewest.".

Hoofdstuk 3. Slotbepalingen

Art. 35. 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, wordt opgeheven.

Art. 36. §1. 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.

§2. De provincies worden gemachtigd om hun betrokkenheid in of de 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 regelen waaronder de provincies hun betrokkenheid en ondersteuning kunnen verderzetten.

Art. 37. Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2018, met uitzondering van artikel 30 tot en met 34, die in werking treden vanaf aanslagjaar 2018.

Art. 38. Artikel 2.1.4.0.2, §3, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, zoals gewijzigd bij dit decreet, treedt buiten werking vanaf het aanslagjaar 2023.

Brussel, 26 juli 2016.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie,

Bart TOMMELEIN

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN