Vlaams Parlement

39-A (2017-2018) – Nr. 1
ingediend op 26 februari 2018 (2017-2018)

Verslag

van het Rekenhof

over de afslanking van de provincies.
Bevoegdheidsoverdracht en financiële verevening

verzendcode: BIN

Rekenhof

Afslanking van de provincies

Bevoegdheidsoverdracht en financiële verevening

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, februari 2018

Rekenhof

Afslanking van de provincies

Bevoegdheidsoverdracht en financiële verevening

Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 20 februari 2018
Vlaams Parlement, 39-A (2017-2018) – Nr. 1

Inhoud

Hoofdstuk 1
Inleiding 7

Hoofdstuk 2
Gewijzigde bevoegdheden 9
2.1 Overdracht van persoonsgebonden bevoegdheden en taken van de provincies 9
2.2 Overdracht van de instellingen actief in de persoonsgebonden materies 10

Hoofdstuk 3
Financiële verevening 15
3.1 Berekening van de verevening 15
3.2 Gewijzigde financiering: Vlaamse basisheffing en provinciale opcentiemen 17
3.3 Transitie 17
3.4 Gevolgen voor de Vlaamse begroting 23

Hoofdstuk 4
Conclusies 25

Hoofdstuk 5
Reactie van de minister 27

Bijlage
Antwoord van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur 31

Afslanking van de provincies

Bevoegdheidsoverdracht en financiële verevening

HOOFDSTUK 1

Inleiding

De taakstelling van de provincies als intermediair bestuursniveau is al enkele jaren het voorwerp van discussie. De taakstelling was in het verleden gedefinieerd als *open*, maar *integraal concurrerend*. De provincies moesten de gemeentelijke autonomie respecteren en konden geen aangelegenheden regelen die een hogere overheid al heeft geregeld, maar tegelijk liet hun open taakstelling heel wat ruimte voor eigen initiatieven. Dat heeft ertoe geleid dat de provincies allerlei taken in uiteenlopende beleidsdomeinen op zich hebben genomen.

In de vorige regeerperiode (2009-2014) heeft die vaststelling geleid tot een nadere omschrijving van de taken en bevoegdheden van de provincies: na 1 januari 2014 konden de provincies *persoonsgebonden* bevoegdheden alleen nog uitvoeren voor zover daar een decretale grondslag voor bestond. Concrete afspraken over de uitoefening van die bevoegdheden werden vastgelegd in bestuursakkoorden tussen Vlaanderen en de verschillende provincies. Die afspraken hadden vooral gevolgen voor de subsidiebevoegdheden: buiten de decretale taken moesten de provincies zich in de betrokken materies beperken tot impulsbeleid. Daardoor werden in de provincies talrijke subsidies en subsidiereglementen afgeschaft.

De nieuwe Vlaamse Regering was van oordeel dat er nog te veel onduidelijkheid en verwarring bestond. In het regeerakkoord 2014-2019 heeft zij er daarom voor gekozen de taken en bevoegdheden van de provincies verder te beperken: *De provincies oefenen niet langer persoonsgebonden bevoegdheden uit. De persoonsgebonden bevoegdheden die hen door sectorale decreten zijn toegewezen [...] worden geschrapt*. De beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019 heeft die intentie geconcretiseerd; de persoonsgebonden bevoegdheden van de provincies worden naar de Vlaamse overheid en naar de gemeenten overgeheveld.

De overdracht was oorspronkelijk gepland voor 1 januari 2017, maar op 27 mei 2016 besliste de Vlaamse Regering de beperking van de bevoegdheden en taken van de provincies en de nieuwe financieringswijze met een jaar uit te stellen. Op 1 januari 2018 moet de volledige overdracht worden gerealiseerd[1]. Het decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies houdt rekening met een aantal opmerkingen van de Raad van State bij eerdere voorontwerpen, meer in het bijzonder over de fiscale bevoegd-

1 De bestuurlijke hervorming van de provincies verschilt daarin van de (federale) staatshervormingen: na de datum van bevoegdheidsoverdracht van het federale niveau naar de gewesten of gemeenschappen, kon het federale reglementaire kader, en soms zelfs de organisatiestructuur, nog enige tijd blijven doorwerken en zo een langere overgangsperiode mogelijk maken. Dat is bij de provincies niet het geval. Wel werd de mogelijkheid opengelaten dat de provincies sommige instellingen bleven voortzetten tot een nog vast te stellen datum, onder de voorwaarden en regels die de Vlaamse Regering bepaalt (artikel 36, §2, van het decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies).

heden[2] van de provincies en het gelijkheidsbeginsel[3]. Hieronder zal vooral aandacht worden besteed aan de kern van de bestuurlijke reorganisatie: de overdracht van de bevoegdheden en instellingen van de provincies en de daarmee verband houdende financiële regeling, de zogenaamde *verevening*.

Jaarlijks bezorgt het Rekenhof de provincieraden zijn advies bij de begrotingen en de rekeningen. Vanuit die opdracht heeft het de evolutie van de voorgenomen bestuurlijke hervorming opgevolgd. In het overleg met de provincies naar aanleiding van begroting en rekening kwam de geplande hervorming regelmatig aan bod.

Binnen de Vlaamse overheid stonden het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) en de minister van Bestuurszaken in voor de coördinatie en de generieke elementen van de hervorming. Voor de beleidsdomeinspecifieke aspecten stonden de verschillende betrokken vakministers en hun administratie in.

Op 24 oktober 2017 bezorgde het Rekenhof het voorontwerp van verslag aan het ABB en aan de bevoegde minister. Zij reageerden beiden op 28 november 2017. Hun antwoorden werden in het verslag verwerkt; het antwoord van de minister is toegevoegd als bijlage. Ook de beslissingen die de Vlaamse Regering in haar vergadering van 22 december 2017 ter uitvoering van het *afslankingsdecreet* (8 besluiten van de Vlaamse Regering en een beslissing betreffende de tweede pensioenpijler van het overgedragen contractueel personeel) werden in het verslag verwerkt.

---

[2] Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de provincies geen provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing meer zouden heffen. Over de vraag of de Vlaamse overheid de fiscale bevoegdheid van de provincies op een dergelijke wijze kon beperken, bestond discussie. Hoewel het advies van de Raad van State op het eerste gezicht geen onoverkomelijke bezwaren bevatte, werd toch besloten tot een andere aanpak, vooral om te vermijden dat de hervorming voor de inwoners van bepaalde provincies zou resulteren in een belastingverhoging, of voor de overheid in een minderontvangst.

[3] De Raad van State was van oordeel dat het *provincievrij* maken van de steden Antwerpen en Gent moeilijk te verzoenen was met het gelijkheidsbeginsel. Het was allicht onmogelijk aan die bezwaren tegemoet te komen: daarom werd beslist dat voornemen niet uit te voeren. Ook had de Raad van State bedenkingen bij de verschillende behandeling van de provincie Vlaams-Brabant en de verschillende maximumtarieven aan provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing. Daarom werden beide maatregelen uitvoerig gemotiveerd in de memorie van toelichting en werd het maximumtarief in de tijd beperkt.

HOOFDSTUK 2

Gewijzigde bevoegdheden

2.1 Overdracht van persoonsgebonden bevoegdheden en taken van de provincies

Het decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies bestaat in de eerste plaats uit een aangepaste omschrijving van de provinciale taakstelling. Het gewijzigde artikel 2 van het provinciedecreet bepaalt dat de provincies geen bevoegdheden en taken kunnen uitoefenen in aangelegenheden vermeld in de artikelen 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, namelijk de persoonsgebonden materies. Decreetsbepalingen die de provincies bevoegdheden toekennen in deze aangelegenheden, worden opgeheven (in de sectoren jeugd, cultuur, sport en welzijn) of hun toepassingsgebied wordt beperkt tot de afgeslankte provinciale bevoegdheden (flankerend onderwijsbeleid, gelijke kansen).

Als bijlage bij de memorie van toelichting werd een document toegevoegd: *De persoonsgebonden taken van de provincies*. Dat stelt definitief vast welke persoonsgebonden taken en bevoegdheden vanaf 1 januari 2018 niet meer door de provincies zullen worden uitgeoefend en welke overheid (Vlaanderen of een gemeente) ze zal overnemen. Daartoe hebben de provincies in de loop van 2015, in overleg met de bevoegde Vlaamse functionele administraties en kabinetten, een inventaris gemaakt van de concrete persoonsgebonden taken en bevoegdheden die zij uitoefenen, zowel decretale taken[4] als eigen initiatieven in het kader van hun open taakstelling[5]. In het uiteindelijke resultaat zijn vooral in het beleidsdomein cultuur grote verschuivingen opgetreden: twee derde van de in de hervorming betrokken middelen behoren tot dat beleidsdomein.

Het decreet bevat ook de nodige basis voor de overdracht van de personeelsleden, de roerende en onroerende goederen en alle mogelijke rechten en plichten die verband houden met de overgedragen bevoegdheden. Nagenoeg alle bevoegdheden en taken met de bijbehorende middelen – in voorkomend geval personeelsleden – worden overgeheveld naar Vlaanderen. In principe neemt Vlaanderen ook de lopende engagementen en de afhandeling van de dossiers over. Alleen de personeelsleden die rechtstreeks verbonden zijn aan de bedoelde bevoegdheden en taken werden overgenomen, niet die van de ondersteunende diensten (boekhouding, personeelsdienst, ...).

---

4 Voorbeelden daarvan zijn G-sportwerking, sociale kaart, bibliotheekbeleid en een aantal taken in het kader van het decreet lokaal cultuurbeleid.

5 Ondanks de rationalisatie van de provinciale bevoegdheden sinds 2014 bleek daaruit dat er vaak grote verschillen waren gebleven tussen de provincies inzake activiteiten en inzet van middelen en personeel: terwijl sommige provincies eigen beleid hebben ontwikkeld rond een bepaalde werking en daarin sterk investeerden, namen andere provincies ter zake nauwelijks initiatieven. Soms namen de provincies ook taken op in afspraak met of ter ondersteuning van de gemeenten, die daarvoor in enkele gevallen ook een bijdrage betaalden.

De overdracht van de bevoegdheden is coherent en duidelijk geregeld, wat niet wegneemt dat er in de nabije toekomst nog talrijke keuzes moeten worden gemaakt over de concrete invulling van de naar Vlaanderen overgedragen bevoegdheden en de besteding van de overgedragen middelen (zie onder andere hierna bij *Transitie: beleidsintenties*). In afwijking van de algemene regel krijgt de provincie Vlaams-Brabant bijkomende taken en middelen ter ondersteuning van de welzijns- en zorgvoorzieningen op haar grondgebied[6]. Bedoeling is de achterstand aan welzijns- en zorgvoorzieningen in Vlaams-Brabant weg te werken. Vlaams-Brabant zou daarvoor jaarlijks 2,5 miljoen euro ontvangen van de Vlaamse overheid. De werking zal waarschijnlijk gelijkaardig zijn aan die van het Vlaams-Brabantse Vlabinvest voor de sociale huisvesting: een combinatie van een Vlaams financieringsfonds en een autonoom provinciebedrijf (APB) voor de uitvoering.

Uit de budgetten 2018 van de provincies blijkt dat alle provincies behalve Oost-Vlaanderen nog op een of andere manier in beperkte kredieten voorzien om lopende (subsidie)dossiers van 2017 af te handelen. Ook blijven sommige provincies ter uitvoering van eerdere afspraken nog (tijdelijk) subsidies verstrekken aan projecten die voornamelijk op persoonsgebonden materies betrekking hebben, bijvoorbeeld enkele SALK-projecten in de provincie Limburg. De provincies Antwerpen en Limburg blijven de infrastructuurwerken aan respectievelijk het Peerdsbos en het cultuurcentrum Z33 uitvoeren en betalen[7]. De provincie West-Vlaanderen heeft met de minister van Welzijn afgesproken dat zij ook in de toekomst nog – aanvullend aan de VIPA-subsidies – investeringssubsidies aan welzijnsvoorzieningen kan blijven verstrekken[8].

2.2 Overdracht van de instellingen actief in de persoonsgebonden materies

Aangezien de provincies geen taken en bevoegdheden in de persoonsgebonden aangelegenheden meer mogen uitoefenen, dienden de talrijke provinciale instellingen in de betrokken sectoren aan een ander bestuursniveau te worden overgedragen. In eerste instantie werden die instellingen geïnventariseerd. Vanwege de meervoudige functie van de provinciedomeinen heeft Vlaanderen zich van bij aanvang vrij soepel opgesteld: zo zijn sommige provinciedomeinen nooit op de lijst van over te dragen instellingen terechtgekomen. In de uiteindelijke beslissing bleven zij allemaal bij de provincies. De instellingen waarvan initieel werd aangenomen dat ze wel activiteiten in de persoonsgebonden sectoren ontwikkelden, werden opgelijst. Voor enkele daarvan werd al van in het begin aangegeven dat ze bij de provincie zouden blijven; voor de andere werd de beoogde overnemer vermeld.

In de eerste nota aan de Vlaamse Regering werden voor de toewijzing van de instellingen de volgende criteria vooropgesteld:

1. *Financiële en bestuurlijke slagkracht van het ontvangend bestuur:* het bestuur moet in staat en bereid zijn een instelling te ontvangen en op duurzame wijze te beheren.

---

6 Artikel 36, §1, van het wijzigende decreet.

7 De overdracht van deze infrastructuur aan Vlaanderen werd bij besluit van de Vlaamse Regering van 22 december 2017 uitgesteld tot het einde van de werken.

8 In haar meerjarenplan heeft de provincie daarvoor de volgende bedragen ingeschreven: 2,8 miljoen euro in 2018, 2,4 miljoen euro in 2019, 2,1 miljoen euro in 2020. De toelagen lopen nog door na 2020. Deze bedragen staan los van de steun aan de vzw Unie-K, waarvoor 7 miljoen euro is ingeschreven in het meerjarenplan en die ook na 2020 blijft doorlopen.

2. *Doorslaggevende band met het ontvangende bestuur:* instellingen worden bij voorkeur overgedragen naar een bestuur met een aantoonbare band op basis van onder meer de inbedding in het lokale weefsel door de aard van de activiteit, dienstverlening of doelgroep, het collectieprofiel en het eigenaarschap van een deel van de collectie.
3. *Uitstraling en reikwijdte van de werking:* instellingen die overduidelijk een werking hebben over het hele Vlaamse grondgebied worden bij voorkeur naar het Vlaamse niveau overgeheveld.

In latere nota's zijn die criteria niet meer terug te vinden, en ze werden, althans wat de overdracht van de provinciale musea naar Vlaanderen betreft, ook niet gevolgd.

In de latere versies van die lijst bleven steeds meer instellingen bij de provincies. Gedeeltelijk is dat het resultaat van de bilaterale besprekingen tussen Vlaanderen en de provincies en het beter inzicht over de concrete werking en activiteiten van de betrokken instellingen dat daardoor ontstond. Behalve de meervoudige functies konden ook de relaties met derden (bijvoorbeeld vaste relaties met organisaties-gebruikers), de juridische structuur, de infrastructuur en uitbating (bijvoorbeeld concessies) en het personeel daarbij een rol spelen. Soms had Vlaanderen twijfels bij de opportuniteit van een overdracht aan een plaatselijke bestuur (gebrek aan bestuurskracht of middelen, geen zekerheid over de continuïteit van de werking, enz. zie de eerste 2 criteria hierboven aangehaald). In enkele gevallen was er sprake van gebrek aan belangstelling van het plaatselijk bestuur om een bepaalde instelling over te nemen. Als de lokale overheid geen interesse had in de overname van een instelling of ze bood geen meerwaarde voor het Vlaamse beleid, bleef de instelling noodgedwongen bij de provincie.

Hierna volgt een stand van zaken per beleidsdomein.

- In het beleidsdomein Welzijn zou Vlaanderen aanvankelijk alle provinciale instellingen overnemen, maar in de finale beslissing wordt vooral gekozen voor overheveling naar een lokaal bestuur, verzelfstandiging of overheveling naar een bestaande vzw[9].
- In het beleidsdomein Sport zijn er ook verschuivingen in vergelijking met eerdere intenties. Er worden slechts drie instellingen van de provincies overgenomen: *Peerdsbos* (Brasschaat) door Vlaanderen, *Huis van de Sport* door de stad Gent en *Provinciaal wielercentrum* door de stad Antwerpen. Behalve de provinciedomeinen, blijft ook Dommelhof (*Limburgs Provinciaal Centrum voor Podiumkunsten, Cultuur en G-sport*) dat zich met zijn uitgebreide infrastructuur in een theatergebouw en sportcentrum richt op cultuureducatie, sportstages en -kampen, provinciaal. De blijvers waarvoor oorspronkelijk een overname door de gemeente was vooropgesteld, zijn de *Transfosite* (Zwevegem) en het *Olympisch zwembad* (Brugge), het *Huis van de Sport* van de provincie Antwerpen en het *Centrum Ronde van Vlaanderen* (Oudenaarde).
- In het beleidsdomein Cultuur is het beeld diffuus. De provincies waren eigenaar van vier musea die door Vlaanderen worden erkend en gesubsidieerd in de hoogste categorie (landelijk): *Muzee* in Oostende[10], het *Modemuseum* in Antwerpen, het *Gallo-Romeins Museum* in Tongeren en het *Openluchtmuseum Bokrijk*. Hoewel instellingen met bovenprovinciale uitstraling volgens de initieel gehanteerde criteria naar Vlaanderen zouden worden overge-

[9] Met het besluit van de Vlaamse Regering van 22 december 2017 werd het beheer van het provinciaal zorgcentrum Lemberge tot 31 december 2019 toevertrouwd aan de provincie Oost-Vlaanderen.

[10] West-Vlaanderen en de stad Oostende waren samen eigenaar van dit museum.

heveld, is dat alleen met *Muzee* gebeurd. Het *Modemuseum* gaat naar de stad Antwerpen[11] en het *Gallo-Romeins Museum* naar Tongeren. Bokrijk blijft provinciaal. De musea zonder bovenprovinciale uitstraling, met uitzondering van de musea die op het grondgebied van de stad Antwerpen liggen en die aan de stad Antwerpen worden overgedragen, blijven eveneens provinciaal, behalve het *Roger Raveelmuseum* dat wordt overgeheveld naar Vlaanderen[12]. Hoewel Vlaanderen initieel een overname door de gemeente had vooropgesteld voor de archeologische musea van Oost-Vlaanderen (Ename en Velzeke), het Suske en Wiskemuseum (Kalmthout), het Openluchttheater Rivierenhof (Antwerpen) en het Cultuurcentrum De Warande (Turnhout), blijven die provinciaal.

Dit resultaat spoort niet met het verbod op persoonsgebonden taken zoals geformuleerd in het gewijzigde artikel 2 van het provinciedecreet. Het beheer en de exploitatie van een olympisch zwembad, cultuur- en sportcentrum, museum, enz. zijn immers activiteiten in de sector van de persoonsgebonden materies. Om die instellingen te valoriseren, zullen de provincies nog initiatieven in de persoonsgebonden sectoren moeten kunnen blijven ontwikkelen. De Vlaamse Regering kan wel beslissen dat sommige instellingen tijdelijk door de provincie worden beheerd[13], maar de Raad van State heeft er in zijn advies op gewezen dat dit maar voor een beperkte tijd kan. Voor De Warande en het Zorgcentrum Lemberge heeft de Vlaamse Regering van die mogelijkheid gebruik gemaakt: met een besluit goedgekeurd op de ministerraad van 22 december 2017 heeft zij het beheer tot 31 december 2019 aan de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen toevertrouwd. De overdracht van het zorgcentrum aan de lokale overheid was al ingeschreven in de bijlage bij de memorie van toelichting, maar heeft enige vertraging opgelopen. De Warande bleef volgens diezelfde bijlage echter provinciaal. Het is niet duidelijk waarom het beheer tijdelijk aan de provincie moest worden toevertrouwd.

In zijn antwoord gaf het ABB aan dat de eigen dynamiek binnen de diverse beleidssectoren heeft geleid tot verschillende bestuurlijke keuzes. De minister vulde aan dat de provinciedomeinen zich vooral op recreatie en toerisme richten en daarom bij de provincies zijn gebleven. Aan de hand van bijkomende informatie van de provincies heeft de Vlaamse Regering haar oordeel bijgesteld over de aard van de activiteiten die de instellingen ontplooien. Instellingen zijn provinciaal gebleven omdat de Vlaamse Regering finaal van oordeel was dat hun activiteiten buiten de persoonsgebonden bevoegdheden vielen, maar betrekking hadden op bijvoorbeeld onderwijs (Suske en Wiskemuseum) of archeologie (de provinciale archeologische musea van Oost-Vlaanderen). In het decreet, meer bepaald in de bijlage bij dat decreet, heeft het Vlaams Parlement aangegeven welke provinciale instellingen activiteiten ontplooien bedoeld in artikel 2 van het provinciedecreet.

Het ABB wees op de complexiteit van de interbestuurlijke relaties, en de opmerking van de minister over de vaak gemengde aard van de provinciale instellingen kan worden bijgetreden (in het bijzonder met betrekking tot de provinciedomeinen). Dat neemt niet weg dat een aantal instellingen die provinciaal zijn gebleven, activiteiten uitvoeren die voornamelijk tot uitsluitend binnen de persoonsgebonden bevoegdheden vallen: het olympisch zwembad

---

[11] Zoals de andere provinciale musea en culturele instellingen op het grondgebied van de stad Antwerpen, met uitzondering van het Openluchttheater Rivierenhof.

[12] Vlaanderen was al eigenaar van een gedeelte van de collectie.

[13] Artikel 36, §2, van het wijzigende decreet.

in Brugge, enkele musea[14], sport- en cultuurcentrum Dommelhof. Volgens de bijlage bij de memorie van toelichting bleef cultuurcentrum De Warande eveneens provinciaal, maar de Vlaamse Regering lijkt inmiddels te hebben beslist dat het beheer slechts tijdelijk bij de provincie kan blijven.

[14] De overdracht van de archeologische musea van Oost-Vlaanderen (waaronder het Gallo-Romeins museum van Velzeke) was al in de verevening verrekend, maar uiteindelijk werd beslist een andere logica te volgen dan voor het Gallo-Romeins museum van Limburg.

HOOFDSTUK 3

Financiële verevening

3.1 Berekening van de verevening

Door de overheveling van provinciale bevoegdheden en instellingen verminderen de uitgaven van de provincies en verhogen die van de overnemende overheden. Daarom moest er ook een financiële verevening worden uitgewerkt. Bij aanvang van het project *afslanking van de provincies* circuleerde een cijfer van 400 miljoen euro[15]. Die eerste inschatting:

- steunde op het (gewijzigde) budget 2014 en niet op de rekening 2014;
- hield alleen rekening met de uitgavenzijde, terwijl daar soms ook ontvangsten tegenover stonden, bij musea bijvoorbeeld entreegelden, maar ook sponsoring en (Vlaamse) subsidies;
- steunt op de in BBC gedefinieerde beleidsvelden, die niet bij alle provincies dezelfde lading bleken te dekken en in ieder geval nog verder moesten worden uitgezuiverd in de bilaterales tussen de provincies en de vakministers;
- heeft de overheadkosten niet als dusdanig ingeschat.

Uit die eerste oefening blijkt 195 miljoen euro aan uitgaven rechtstreeks toewijsbaar aan persoonsgebonden bevoegdheden; 347 miljoen euro aan uitgaven blijkt niet toewijsbaar, waaronder een belangrijk aandeel personeelskosten (51 miljoen euro) en overige algemene diensten (124 miljoen euro). Uit de uiteenlopende bedragen die de provincies onder deze beleidsvelden hebben opgenomen, blijkt dat zij hun kosten niet allemaal op dezelfde manier hebben toegewezen. Zij hebben een verschillende invulling gegeven *aan overige algemene uitgaven*[16] en dus ook aan de andere beleidsvelden.

Het bedrag van 167,2 miljoen euro dat werd geciteerd tijdens het actualiteitsdebat van 15 juni 2016 in het Vlaams Parlement, was het resultaat van een bottom-upberekening op basis van de rekening 2014 van de betrokken administraties, na bilaterale gesprekken tussen de vakministers en hun administraties met de provincies. Daarin werden de cijfergegevens ontleed en uitgezuiverd. Ook werd daarin de overhead vastgelegd voor de overgedragen taken en instellingen.

De uiteindelijke verevening bedraagt 95,5 miljoen euro. De verklaring voor het verschil ligt uitsluitend bij de instellingen: het werd duidelijk dat een aantal instellingen – voornamelijk

[15] Dit was wel een maximalistische raming, aangezien het totale budget van de vijf provincies exclusief onderwijs en financiering samen ongeveer 1,1 miljard euro bedraagt. Op geen enkel moment werd in de berekening van het bedrag van de verevening het provinciaal onderwijs betrokken of het voornemen om de steden Antwerpen en Gent *provincievrij* te maken.

[16] In verhouding tot de totale uitgaven zijn deze uitgaven bij de provincie met het hoogste bedrag driemaal zo hoog als bij de provincie met het laagste bedrag.

wegens gebrek aan belangstelling bij de potentiële overnemers – bij de provincies zou blijven. Het gaat om de volgende instellingen:

- Huis van de Sport (Antwerpen)
- Centrum Ronde van Vlaanderen
- Olympisch Zwembad Brugge
- Transfosite Zwevegem
- Felixart Drogenbos
- Provinciale archeologische musea Ename en Velzeke
- Documentatiecentrum Vlaams-Brabant
- Suske en Wiskemuseum
- Cultuurcentrum De Warande

De berekening steunde op de jaarrekening 2014 voor exploitatie en op de periode 2011 tot 2015 voor de investeringen, met eventueel correcties voor eenmalige grote investeringen. Dat resulteerde in de onderstaande saldi tussen uitgaven en ontvangsten.

Gedaalde financieringsbehoefte	Sport	Cultuur	Jeugd	Welzijn	Gelijke kansen	Totaal
Antwerpen	2.985.773	20.338.339	593.129	4.301.739	110.335	28.329.315
Limburg	490.270	13.935.253	827.288	3.230.802	19.120	18.502.733
Oost-Vlaanderen	1.152.377	11.292.886	688.555	3.723.646	36.000	16.893.464
Vlaams-Brabant	1.096.631	3.841.519	1.511.598	5.274.612	181.206	11.905.566
West-Vlaanderen	1.544.314	13.811.229	338.920	4.142.662	115.000	19.952.125
Totaal	**7.269.365**	**63.219.226**	**3.959.490**	**20.673.461**	**461.661**	**95.583.203**

Van de twee provinciale archeologische musea van Oost-Vlaanderen was overheveling naar de gemeenten al doorgerekend in de verevening, terwijl zij toch bij de provincie blijven: de bedragen die daarop betrekking hebben (4,2 miljoen euro) zijn dus ten onrechte in de verevening opgenomen. Inmiddels heeft de provincie van de bevoegde Vlaamse minister de toezegging ontvangen dat zij die 4,2 miljoen euro jaarlijks zal ontvangen.

In bovenstaande bedragen zijn ook de overheadkosten vervat. Die werden in overleg tussen de provincies en de onderscheiden vakministers vastgelegd. Voor de beleidsdomeinen Welzijn en Sport gaat het om een bedrag van 11.000 euro per overgedragen personeelslid (in voltijdse equivalenten). Voor Cultuur en Jeugd gebruikte de vakminister een andere berekeningswijze[17], die leidde tot hogere bedragen aan overhead dan voor de andere beleidsdomeinen.

[17] Van de uitgaven die niet rechtstreeks aan grond- of persoonsgebonden bevoegdheden toewijsbaar zijn (de totale overhead in de ruime zin), werd in verhouding tot het aandeel van de persoonsgebonden uitgaven in het totaal van de toewijsbare uitgaven, de overhead voor de persoonsgebonden materies berekend.

3.2 Gewijzigde financiering: Vlaamse basisheffing en provinciale opcentiemen

De overdracht van bevoegdheden, taken en instellingen vermindert de financieringsbehoefte van de provincies. Het decreet wijzigt de financiering van de provincies door in te grijpen in de opcentiemen op de onroerende voorheffing[18]. De provinciale opcentiemen worden gedeeltelijk geïntegreerd in een verhoogde Vlaamse basisheffing, die stijgt tot 3,97% (2,54% voor het sociale tarief), waardoor de opbrengst van de onroerende voorheffing voor Vlaanderen met 95,58 miljoen euro stijgt. Daarenboven legt het decreet in elke provincie een maximumtarief van de opcentiemen vast, zodat de gewijzigde financiering voor de belastingplichtige geen belastingverhoging inhoudt[19]. Als referentiejaar voor de berekening geldt het aanslagjaar 2016 en de hoogte van de provinciale opcentiemen zoals die zijn opgenomen in de provinciale budgetten 2016. Die maximumtarieven zijn: 290 (Antwerpen), 295 (Oost-Vlaanderen), 332 (Vlaams-Brabant), 355 (West-Vlaanderen) en 400 (Limburg). Ze gelden voor een periode van vijf aanslagjaren (van 2018 tot 2022). Daarna kunnen de provincies opnieuw autonoom beslissen over de hoogte van de opcentiemen.

Die ingreep in de onroerende voorheffing resulteert in de volgende minderinkomsten voor de provincies (in euro):

Antwerpen	Limburg	Oost-Vlaanderen	Vlaams-Brabant	West-Vlaanderen	Totaal
-28.920.415	-11.210.656	-19.142.489	-18.977.354	-17.331.742	-95.582.656

Het totaalbedrag is gelijk aan het bedrag dat voor de verevening werd berekend, maar voor Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant is de kloof tussen de gedaalde financieringsbehoefte (respectievelijk 16.893.464 en 11.905.566 euro) en de minderinkomsten significant. Daarom heeft de Vlaamse overheid zich tot een compensatie voor die beide provincies geëngageerd[20]. Het gaat om een bedrag van 2,2 miljoen euro voor Oost-Vlaanderen en van 7,1 miljoen euro voor Vlaams-Brabant. Aanvankelijk was het de bedoeling dat aan de bevoegde ministers de nodige middelen uit de Vlaamse begroting ter beschikking worden gesteld om bijkomende uitgaven te doen in de provinciale grondgebonden bevoegdheden (bijvoorbeeld mobiliteit en waterbeheersing) op basis van dossiers aangebracht door beide provincies, maar deze werkwijze bleek te omslachtig. Daarom werd ervoor gekozen beide provincies een voorwaardenvrije dotatie te geven.

3.3 Transitie

Om de overheveling van taken en instellingen op 1 januari 2018 naar Vlaanderen en de gemeenten te organiseren, heeft het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) een draaiboek voor de transitie opgesteld. De vakministers (en colleges van burgemeester en schepenen voor de instellingen die aan een gemeente worden overgedragen) dienen de nodige inhoudelijke

[18] De bevoegdheid van de provincies om andere belastingen in te voeren of bestaande belastingen te verhogen, wordt ongemoeid gelaten.

[19] Als een provincie het haar toegestane maximumtarief hanteert, verandert er niets voor de belastingplichtige. Het is ook de bedoeling dat de gemeenten hun aantal opcentiemen verlagen, aangezien de berekeningsbasis (de Vlaamse basisheffing) wordt verhoogd.

[20] Los van de middelen voor investeringen in welzijn voor Vlaams-Brabant en de dotatie voor twee musea van Oost-Vlaanderen.

en organisatorische keuzes te maken en eventueel te zorgen voor de nodige aanpassingen in de sectorale regelgeving. Het decreet regelt immers uitsluitend de overdracht. De overdracht van bevoegdheden en instellingen, en de keuzes die daarbij worden gemaakt, hebben een impact op de organisatie van de Vlaamse Gemeenschap: IT, huisvesting van de ambtenaren, pensioenproblematiek van zowel de statutaire als de contractuele personeelsleden (zie verder), enz. Voor die gezamenlijke knelpunten werken de minister van Binnenlands Bestuur en het ABB de nodige generieke oplossingen uit. Binnen ieder beleidsdomein werd een transitieteam met een transitiemanager opgericht. Daarnaast zijn er zes thematische werkgroepen: vastgoed, personeel-Vlaanderen, personeel–Gemeenten, ICT, archief en facilitaire dienstverlening. De overname van verzelfstandigde entiteiten zou echter niet leiden tot de oprichting van nieuwe IVA's of EVA's.

Beleidsintenties

Wat het beleid betreft, heeft de minister van Cultuur (de belangrijkste betrokken sector) aangekondigd dat hij streeft naar maximale continuïteit voor de provinciale initiatieven, maar met gaandeweg stappen naar een nieuw beleid. In 2018 zal weinig worden gewijzigd, wat niet betekent dat geen belangrijke keuzes moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld over wie bepaalde initiatieven overneemt of begeleidt: de (centrale) administratie, (grote) middenveldorganisaties of lokale actoren. In de loop van 2018 wil de minister de provinciale initiatieven integreren in de bestaande decreten, of in de op stapel staande decreten *regionaal cultuurbeleid* en *regionaal jeugdbeleid*. Binnen cultuur wil hij sommige werkingen en initiatieven die in één of meer provincies bestaan, doortrekken naar alle provincies, andere zouden mogelijk moeten uitdoven. Over de toekomst van aspecten die in één provincie zeer levend zijn, maar in de rest van Vlaanderen helemaal niet (bijvoorbeeld wedstrijden in het beleidsdomein cultuur), is nog niet beslist. Het is ook niet altijd duidelijk hoe het regionale cultuurbeleid dat centraal gestalte krijgt, zich zal verhouden tot de al bestaande initiatieven (gemeentelijk, intergemeentelijk, Vlaams, enz.) en hoe daarbij rekening zal worden gehouden met de eigenheid en het verleden van iedere provincie of regio. Er moeten keuzes worden gemaakt inzake gebiedsdekking en inzake de rol van de bovenbouw en de verschillende actoren.

Personeel

Algemeen

Een bijzonder probleem betreft de overdracht van personeel. Met 5 BVRs van 22 december 2017 (1 per provincie) werden de betrokken personeelsleden nominatief overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap of de gemeente. Voor personeel dat naar de Vlaamse Gemeenschap overgaat, werd het behoud van de rechten vooropgesteld. De wijze waarop dat zal gebeuren, blijkt uit het *voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006: overheveling van personeelsleden van de provincies vanaf 1 januari 2018 in het kader van de afslanking van de provincies*. Inschaling, toelagen, vergoedingen en verloop van de verdere functionele loopbaan worden erin geregeld[21]. In beginsel bevat de verevening ook de personeelskosten in de ruime zin van het woord. In de verevening werd rekening gehouden met de overdracht van 381 personeelsleden aan de Vlaamse overheid. Door pensionering, ontslag en interne mobiliteit in de provincies is het werkelijk aantal

[21] De gemeenten die personeel van de provincie overnemen, zullen soortgelijke regelingen moeten treffen.

overgedragen personeelsleden op 1 januari 2018 beperkt gebleven tot 327. Om een oplossing te bieden voor het complexe probleem van de inschaling, wordt een meerkost van maximaal 0,515 miljoen euro per jaar buiten de verevening begroot. Die meerkost zal verminderen in de loop der jaren.

Specifieke problemen situeren zich vooral bij de pensioenen en pensioenbijdragen voor de statutaire personeelsleden en bij de tweede pensioenpijler voor de contractuelen.

Overname van statutaire personeelsleden

De provinciebesturen hadden in het verleden een eigen pensioenkas voor het statutair personeel. Ondertussen zijn vier provinciebesturen aangesloten bij het *gesolidariseerd pensioenfonds* (het *gemeenschappelijk stelsel* van de lokale en provinciale besturen): Antwerpen sinds 2008, Limburg sinds 2012 en Oost- en West-Vlaanderen sinds 2016. Bij de overname van personeel van besturen die zijn aangesloten bij het gesolidariseerd pensioenfonds, moet rekening worden gehouden met de responsabiliseringsbijdrage die deze besturen betalen en vooral met de pensioenboete voor het overnemend bestuur als dat niet is aangesloten bij het gesolidariseerd pensioenfonds, wat het geval is voor de Vlaamse overheid. Bij overheveling van personeelsleden van de provincie Vlaams-Brabant naar Vlaanderen is geen pensioenboete verschuldigd omdat Vlaams-Brabant niet is aangesloten bij het gesolidariseerd pensioenfonds. Toch schept in dit geval de overname specifieke problemen omdat Vlaams-Brabant een enigszins afwijkend pensioenstelsel heeft overgenomen van de unitaire provincie Brabant[22].

De responsabiliseringsbijdrage werd vanaf 2012 ingevoerd voor besturen waarvan de eigen pensioenbijdragen niet volstaan om de pensioenlast voor hun bestuur te financieren. Zij betalen 50% van het verschil tussen hun pensioenbijdragen en hun pensioenlast[23]. De overdracht van statutair personeel kan gevolgen hebben voor het bedrag van pensioenbijdragen en dus ook voor de responsabiliseringsbijdrage die het bestuur dient te betalen. Dat kan zowel bij de overdragende provincie als bij de ontvangende gemeente een rol spelen. In de huidige stand van de wetgeving kan ook de overdracht van contractueel personeel de pensioenlast van de overdragende overheid (de provincies) nog verhogen als het overgedragen personeelslid bij de overnemende overheid statutair zou worden. De financiële weerslag van de overnames zal zowel voor de provincies als voor de gemeenten vrij beperkt zijn.

Voor Vlaanderen als overnemende overheid is de pensioenboete bijzonder belangrijk[24]. Die bestaat uit twee componenten. Ten eerste wordt via de pensioenboete een evenredige bijdrage van de pensioenlasten van de personeelsleden die vóór de overdracht al gepensioneerd waren, ten laste gelegd van het overnemende bestuur (proratering van de pensioenlasten). Ten tweede wordt het aandeel in het pensioen van de overgedragen statutairen niet meer door het gesolidariseerd pensioenfonds gedragen; het komt ten laste van (het pensioenstelsel van) de overnemende overheid.

---

[22] De minister wijst er in haar antwoord op dat een federaal wetgevend initiatief is vereist om het pensioenprobleem van de statutaire personeelsleden van Vlaams-Brabant op te lossen. Er is hierover overleg gepleegd met het kabinet van de federale minister van Pensioenen.

[23] De werkelijke berekening is iets ingewikkelder omdat daarbij de responsabiliseringscoëfficiënt en de inzet van reserves uit het verleden nog een rol spelen.

[24] Bij overdracht van een provincie naar de gemeente is geen pensioenboete verschuldigd als het gemeentebestuur ook is aangesloten bij het gesolidariseerd stelsel, wat voor alle lokale besturen het geval is.

De federale pensioendienst heeft een voorlopige raming gemaakt van de financiële gevolgen van de overheveling van de statutaire ambtenaren van de vier provincies naar de Vlaamse overheid. De eerste component van de pensioenboete (proratering van de pensioenlasten) zou in 2018 resulteren in een bedrag van 2,7 miljoen euro aan pensioenboete. Daartegenover staat dat de patronale pensioenbijdrage voor de overgenomen personeelsleden (1,6 miljoen euro) niet meer aan het gesolidariseerd pensioenfonds moet worden gestort. Aangezien de kosten van de patronale pensioenbijdrage in het bedrag van de verevening waren begrepen, is het resultaat een netto-meerkost van 1,1 miljoen euro voor 2018. Die meerkost daalt in de toekomst in verhouding tot de overlijdens van ex-provinciepersoneel en hun eventuele rechtverkrijgenden (overlevingspensioen). Wel moet nog rekening worden gehouden met de patronale pensioenbijdrage (38%) voor de statutaire personeelsleden die worden overgedragen aan een agentschap met rechtspersoonlijkheid (Sport Vlaanderen, VAPH). Voor de 28 personeelsleden zou het gaan om een bedrag van 415.000 euro per jaar.

De tweede component (aandeel in het pensioen van toekomstige gepensioneerden) stijgt samen met de pensionering van de overgedragen personeelsleden en daalt met de overlijdens van overgedragen personeelsleden en hun rechtverkrijgenden. Bij aanvang zullen deze kosten dus miniem zijn. Volgens de raming van de Federale Pensioendienst zullen die kosten stijgen tot een maximumbedrag van 1,52 miljoen per jaar, waarna hij weer zakt en volledig verdwijnt.

De verhoging van de loonmassa van de Vlaamse administratie zal vanaf 2021 leiden tot een stijging van de responsabiliseringsbijdrage[25] voor de pensioenen van de Vlaamse ambtenaren. Tot 2020 zijn die bedragen vastgelegd in de bijzondere financieringswet. Vanaf 2021 wordt die bijdrage berekend op basis van de loonmassa. Gezien de geraamde stijging van de loonmassa met 5,2 miljoen euro en een bijdragevoet van 6% in 2021 zou dat resulteren in een stijging van de Vlaamse responsabiliseringsbijdrage met 300.000 euro.

Overname van contractuele personeelsleden

In alle provincies is er een tweede pensioenpijler voor het contractueel personeel, maar nergens is die identiek. Vlaanderen heeft op dit ogenblik geen tweede pensioenpijler voor het contractueel personeel. Aangezien Vlaanderen de verbintenis heeft aangegaan dat het overgenomen personeel zijn rechten kan behouden, moest daarvoor een oplossing worden gevonden. De overgedragen personeelsleden behouden de regeling van hun bestuur van herkomst. Daartoe zal Vlaanderen begin 2018 via bijaktes in de bestaande contracten intreden. Aangezien de provincie Antwerpen via een eigen pensioenfonds instond voor de tweede pijler van de contractuelen, zal Vlaanderen daarbij aansluiten voor de door Antwerpen overgedragen personeelsleden.

[25] Niet te verwarren met de responsabiliseringsbijdrage van het gesolidariseerd pensioenstelsel van de lokale ambtenaren.

Goederen en contracten

Bij de overdracht van vastgoed, huurcontracten, roerende goederen en lopende contracten gaat het uitsluitend om de over te dragen provinciale instellingen.

- Voor vastgoed en huurcontracten werd een inventaris opgemaakt. De overdracht van de onroerende goederen werd geregeld door het besluit van de Vlaamse Regering van 22 december 2017. De overdracht van de onroerende goederen van Peerdsbos en Z33 wordt uitgesteld tot afloop van de werken die worden uitgevoerd.
- Van de over te dragen roerende goederen bezorgden de provincies een inventaris. De bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 22 december 2017 bevat een lijst met alle over te dragen stukken van de collecties van de instellingen (musea). De overige roerende goederen (bureaumateriaal, pc's en dergelijke) worden overgedragen op basis van een inventaris.
- Van de lopende contracten (bedoeld wordt: overheidsopdrachten inclusief raamovereenkomsten) werd een inventaris gemaakt. Er zal telkens moeten worden onderzocht of de overdracht van de gesloten overeenkomst mogelijk is en eventueel onder welke voorwaarden. Er wordt van uitgegaan dat de overdracht – en dus de wijziging van de aanbestedende overheid – in principe geen wezenlijke wijziging vormt omdat zij het gevolg is van een interne reorganisatie. Een complicatie kan ontstaan als contracten (inclusief raamovereenkomsten) zowel betrekking hebben op over te dragen bevoegdheden en instellingen als op niet over te dragen bevoegdheden en instellingen. Die contracten zullen geval per geval moeten worden onderzocht. In sommige gevallen is het wellicht mogelijk de opdracht te wijzigen tot een samengevoegde opdracht met twee of meer afnemers. Mogelijk bevatten sommige raamovereenkomsten al de mogelijkheid van afname door een andere overheid.

De regering zag de afslanking van de provincies als een bestuurlijke hervorming, waarbij Vlaanderen gemachtigd was naast taken en bevoegdheden ook het eigendomsrecht over roerende en onroerende goederen toe te wijzen. Het decreet bepaalt derhalve dat de roerende en de onroerende goederen van de provincie die onmisbaar zijn om de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden uit te oefenen, alsook de rechten en plichten die ermee verband houden, zonder schadeloosstelling worden overgedragen aan de ontvangende overheid (Vlaanderen of een gemeente)[26].

Over die overdracht zonder schadeloosstelling merkte de Raad van State op dat de provincies zich wel degelijk kunnen beroepen op de grondwettelijke waarborgen inzake onteigening. De Raad van State voegde er wel aan toe dat de decreetgever in deze aangelegenheid een ruime appreciatiebevoegdheid heeft en kan oordelen dat de beperking van de bevoegdheden en de financiële last die ermee gepaard gaat, samenvalt met de billijke en voorafgaande schadeloos-

[26] De overgehevelde roerende en onroerende goederen en financiële middelen dient het ontvangende bestuur niet noodzakelijk aan te wenden voor de overgenomen werking. Er zijn trouwens geen dwingende maatregelen om het ontvangende bestuur te verplichten de werking van de overgenomen instellingen voort te zetten.

stelling die artikel 16 van de Grondwet vereist[27]. De Raad van State meende dus dat het redelijk was dat de billijke vergoeding in dit geval zou bestaan uit de vermindering van de financiële last die gepaard ging met de overgedragen goederen. De Raad van State vond het met andere woorden aanvaardbaar dat de provincies niet worden betaald voor de overgedragen roerende en onroerende goederen: de evenredige vermindering van hun uitgaven kon als billijke vergoeding worden beschouwd. Aangezien de verminderde kosten na overdracht mee werden verrekend in de verevening, ontvangen de provincies echter geen enkele vorm van compensatie voor de goederen die uit hun patrimonium verdwijnen.

Het ABB en de minister voerden in hun antwoord aan dat wel degelijk voldaan is aan de billijke schadeloosstelling waarop de provincies volgens het advies van de Raad van State recht hebben. Zij verwezen daarbij naar het Grondwettelijk Hof dat in zijn arrest nr. 33/2007 (waarnaar de Raad van State ook verwijst) heeft gesteld dat als de persoon die van zijn eigendom wordt ontzet bijzondere eigenschappen vertoont, die in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling of aan de voorafgaandelijke en billijke schadeloosstelling is voldaan. De overheid heeft daarbij een ruime appreciatiebevoegdheid. De bedoeling van de Vlaamse Regering was een regeling uit te werken met overdracht van goederen en een financiële verevening die voor de betrokken besturen en de burger neutraal was. De provincies hebben daarvan geen schade ondervonden, aangezien hun financiële lasten evenredig verminderen en zij hun resterende bevoegdheden ten volle kunnen blijven uitoefenen. Het ABB en de minister wezen ook op de gevolgen van het standpunt dat er wel een schadeloosstelling verschuldigd is door de ontvangende besturen: zij zouden ofwel die vergoeding moeten verhalen op hun burgers door verhoogde belastingen of besparingen, ofwel de werking en dienstverlening van de overgenomen instelling moeten terugschroeven.

Het ABB en de minister wezen er in hun antwoord terecht op dat de Raad van State in zijn advies de Vlaamse overheid een ruime appreciatiebevoegdheid geeft inzake de billijke schadeloosstelling. Het Rekenhof wijst er echter op dat de Vlaamse Regering de regeling die zij had uitgewerkt in de overtuiging dat de provincies niet konden genieten van de eigendomsbescherming van artikel 16 van de Grondwet, ongewijzigd heeft gelaten ondanks de vaststelling

---

[27] In extenso: *In tegenstelling tot wat de gemachtigde lijkt aan te nemen, kunnen de provincies zich wel degelijk op het door de voormelde bepalingen gewaarborgde eigendomsrechtberoepen. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt immers dat artikel 16 van de Grondwet een algemene waarborg [biedt] tegen eigendomsberoving, ongeacht de juridische aard van de persoon die van zijn eigendom wordt ontzet 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.*
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.
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.

van de Raad van State dat de provincies wel degelijk onder het toepassingsgebied van artikel 16 van de Grondwet vallen. De Raad van State geeft zelf aan dat de Vlaamse overheid kan oordelen dat de billijke vergoeding bijvoorbeeld bestaat uit de vermindering van de financiële lasten van de provincies evenredig met de beperking van de bevoegdheden. In de regeling van de Vlaamse Regering worden die verminderde financiële lasten via de verevening echter onttrokken aan de inkomsten van de provincies.

In tegenstelling tot wat het ABB en de minister menen, zou de schadeloosstelling overigens niet verschuldigd zijn door de ontvangende lokale besturen: het is immers de Vlaamse overheid die optreedt als onteigenende overheid. Bovendien zijn de overgedragen onroerende goederen en collecties destijds ook verworven met belastinggelden van de inwoners van de provincies, zodat het niet abnormaal zou zijn dat zij daar ook (onrechtstreeks) voor worden gecompenseerd door de onteigenende overheid (of door het ontvangend bestuur in de redenering van het ABB en de minister).

3.4 Gevolgen voor de Vlaamse begroting

Voor de Vlaamse begrotingsopmaak 2018 (en later) moet rekening worden gehouden met de volgende elementen:

- Vanaf de begroting 2018 wordt er een voorwaardenvrije ad nominatim dotatie ingeschreven van 7,1 miljoen euro voor Vlaams-Brabant en 2,2 miljoen euro voor Oost-Vlaanderen.
- Er wordt een dotatie van 2,5 miljoen euro voor Vlaams-Brabant (Vlabzorg Invest) ingeschreven.
- Bij de uitgaven wordt een bedrag van 4,2 miljoen euro ingeschreven voor de musea van Oost-Vlaanderen die ten onrechte in de verevening werden betrokken.
- Voor de gemeenten die instellingen overnemen, worden de bedragen van het Gemeentefonds verhoogd met het bedrag dat daarvoor in de verevening werd opgenomen[28].
- De kost van de tweede pensioenpijler van de overgenomen contractuelen moet blijken uit de begroting.
- De pensioenboete voor de overname van de statutairen uit de provincies West- en Oost-Vlaanderen, Antwerpen en Limburg moet worden ingeschreven (in 2018 zullen daarvoor al betalingen moeten gebeuren, een eerste afrekening volgt in 2019).
- Voor de instellingen die de provincies tijdelijk nog verder moeten beheren, moet minstens het betrokken deel van de verevening opnieuw naar de provincies gaan.

[28] Die bedragen zijn niet geoormerkt: de gemeenten zouden ze in theorie naar eigen goeddunken kunnen besteden, maar ze hebben zich wel geëngageerd voor de instellingen die ze overnemen.

HOOFDSTUK 4

Conclusies

De afslanking van de provincies zoals ingeschreven in het regeerakkoord bleek complex: een uniforme benadering voor alle provincies en beleidsdomeinen bleek in het bijzonder voor de instellingen niet mogelijk. De overdracht van de persoonsgebonden bevoegdheden naar Vlaanderen is in de regel goed geregeld, ook al werden soms afwijkende afspraken gemaakt. Hoewel het de bedoeling is op korte termijn de bestaande subsidiepraktijken en dergelijke voort te zetten, moeten op middellange termijn beslissingen worden genomen over de Vlaamse invulling van de overgenomen bevoegdheden en de besteding van de overgedragen middelen. Ook de besteding door Vlaams-Brabant van de Vlaamse dotatie in de welzijnssector moet nog verder worden geregeld.

Voor de provinciale instellingen zijn de overdrachtintenties niet volledig gerealiseerd: voor enkele instellingen bleek de overdracht moeilijk te realiseren, of was er geen belangstelling bij de beoogde overnemer noch bij Vlaanderen, waardoor ze bij de provincies bleven. Van de vier grote musea die Vlaanderen logischerwijze en op basis van de aanvankelijk aangegeven criteria zou overnemen, is dat maar voor één gebeurd. Door het behoud van een aantal instellingen in de beleidsdomeinen cultuur en sport zullen sommige provincies noodgedwongen nog activiteiten in deze materies moeten ontwikkelen, wat niet strookt met de nieuwe omschrijving van de provinciale bevoegdheden. De provincies verkeren daardoor in een bijzondere situatie met betrekking tot die instellingen en bevoegdheden.

De overdracht van personeel naar Vlaanderen brengt meerkosten mee bovenop het bedrag dat deel uitmaakt van de verevening: voor de inschaling van het personeel, maar vooral door de onttrekking van statutaire personeelsleden aan het gesolidariseerd pensioenstelsel van de ambtenaren van de lokale besturen. Het probleem van de pensioenen van de overgedragen statutaire personeelsleden van Vlaams-Brabant moet nog worden geregeld.

Het decreet bepaalt dat de goederen van de provincies worden overgedragen zonder schadeloosstelling. De Raad van State heeft erop gewezen dat de provincies wel degelijk genieten van de eigendomsbescherming van artikel 16 van de Grondwet. De Vlaamse overheid heeft een ruime appreciatiebevoegdheid om de billijke schadeloosstelling vast te stellen waarop de provincies recht hebben; nog volgens de Raad van State kan die bijvoorbeeld samenvallen met de vermindering van de financiële lasten die gepaard gaan met de overgedragen bevoegdheden. Aangezien de verminderde kosten na overdracht werden verrekend in de verevening, ontvangen de provincies echter geen enkele vorm van compensatie voor de goederen die uit hun patrimonium verdwijnen.

HOOFDSTUK 5

Reactie van de minister

Op 28 november 2017 deelde de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur haar reactie op het ontwerpverslag mee (zie bijlage).

Daarin lichtte de minister toe dat de Vlaamse Regering haar oordeel heeft bijgesteld, aan de hand van bijkomende informatie van de provincies, over de aard van de activiteiten die de instellingen ontplooien. Zo zijn sommige instellingen provinciaal gebleven omdat de Vlaamse Regering finaal van oordeel was dat hun activiteiten buiten de persoonsgebonden bevoegdheden vielen (bijvoorbeeld de provinciedomeinen).

De minister voerde ook aan dat wel degelijk is voldaan aan de billijke schadeloosstelling waarop de provincies volgens het advies van de Raad van State recht hebben. Zij verwees naar de ruime appreciatiebevoegdheid die de Vlaamse Regering heeft. Ze erkende wel dat de Vlaams Regering een regeling heeft uitgewerkt in de veronderstelling dat de provincies niet onder het toepassingsgebied van artikel 16 van de Grondwet vielen. Zij benadrukte vooral dat de werkwijze neutraal is voor alle betrokken besturen en de burgers, en dat zij de provincies niet verhindert hun resterende bevoegdheden ten volle verder uit te oefenen.

Bijlage

Bijlage

Antwoord van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur

Brussel, 28 november 2017

Betreft: Afslanking van de provincies: voorontwerp van verslag van het Rekenhof

Ik heb uw schrijven van 24 oktober 2017 in goede orde ontvangen en uw voorlopige onderzoeksresultaten met aandacht gelezen. Ik maak graag gebruik van de mogelijkheid die u biedt om te reageren op de voorlopige conclusies.

De afslanking van de provincies is een complex project waarbij bestuurskundige beleidskeuzes concreet vertaald moeten worden op het terrein. Deze vertaalslag gebeurt binnen beleidsdomeinen die elk een eigen dynamiek kennen en waar de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen niet steeds identiek is. Daardoor kan soms de indruk ontstaan dat de doorvertaling in de diverse transitietrajecten substantieel van mekaar verschilt ook al is de onderliggende bestuurskundige logica identiek. Maar voor het draagvlak bij alle belanghebbenden is maatwerk essentieel. Als coördinerende minister heb ik erover gewaakt dat waar een gezamenlijke aanpak noodzakelijk was, dit ook is gebeurd.

Het ontwerprapport geeft op een aantal punten de indruk dat daar waar keuzes zijn gemaakt in het belang van de dienstverlening en in overleg met alle belanghebbenden, deze geduid moeten worden als een afwijking van de vooraf uitgestippelde beleidslijn en dat daardoor de doelstellingen van het project niet zijn bereikt. Ik begrijp dat u binnen het bestek van dit onderzoek niet elke overgehevelde taak of instelling in detail kan behandelen. Toch meen ik enkele concrete punten te moeten aanstippen die enige nuancering aanbrengen aan het helikopterbeeld van waaruit uw ontwerprapport noodzakelijkerwijze vertrekt.

1 De bevoegdheidsverdeling

In tegenstelling tot wat de tekst van het ontwerprapport suggereert. is volgens mij de bevoegdheidsverdeling duidelijk. Zoals het nieuwe artikel 2 van het provinciedecreet ondubbelzinnig stelt, zullen de provincies inzake de aangelegenheden vermeld in de artikelen 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI) niet langer bevoegdheden en taken kunnen uitoefenen. De herhaaldelijke verwijzingen naar de provinciale recreatiedomeinen doen uitschijnen dat soepel werd omgesprongen met de toepassing van deze bevoegdheidsverdeling. Dat deze domeinen bij de provincies blijven, is niet het gevolg van enige "soepelheid" van Vlaanderen (p. 5) maar van de bevoegdheidsverdeling zoals die is opgenomen in de bijzondere wet. Sinds de zesde Staatshervorming is toerisme en recreatie immers ingedeeld bij artikel 6, §1, VI, 9°, BWHI en de provincies blijven hier dus voor bevoegd.

Dat neemt niet weg dat verschillende provinciale instellingen vanuit de bevoegdheidsverdeling een gemengd karakter hebben. Het toeristische karakter van de provinciale domeinen wordt aangevuld door de culturele en sportieve activiteiten die er worden georganiseerd. De juridische opsplitsing tussen cultureel erfgoed enerzijds en onroerend erfgoed en archeologie anderzijds werd binnen de Provinciale Archeologische Musea in de praktijk door de pro-

vincies in het belang van de dienstverlening uitgevlakt. Het komt de Vlaamse Regering toe om hierin binnen haar appreciatiebevoegdheid een oordeel te vellen. De regering heeft dat oordeel in de loop van het project bijgestuurd naarmate de effectieve werking van de provinciale instellingen werd scherp gesteld. Zij heeft daarbij ook het belang van de dienstverlening steeds voorop gesteld.

Het ontwerprapport creëert naar mijn mening ten onrechte het beeld dat de ambitie die de decreetgever voor ogen had stelselmatig werd teruggeschroefd doordat de vooropgestelde bevoegdheidsverdeling steeds verder werd uitgehold of zelfs genegeerd. Het Rekenhof vertrekt daarbij van de lijst die initieel bij de beslissing van de Vlaamse Regering van 17 juli 2015 is gevoegd. Dat niet elke instelling uiteindelijk aan het daarin voorziene bestuur is overgedragen, hoeft niet zozeer met soepelheid of zelfs afwijking van de logica van de nieuwe bevoegdheidsverdeling te maken te hebben. Zoals reeds aangegeven zijn de verschillen tussen de eerste lijst en de lijst die is goedgekeurd door het Vlaams Parlement echter het gevolg van de informatie die door de provincies werd aangeleverd. Naarmate zij beter geïnformeerd werd, heeft de regering haar mening bijgesteld. Dat zij niet blindelings is blijven vasthouden aan haar beslissing van juli 2015 lijkt me dan ook een goede zaak.

De afslanking van de provincies zit nog volop in de implementatie. Toch meen ik dat nu reeds duidelijk is dat de beleidsintenties wel degelijk ten volle worden gerealiseerd. De provincies zullen na 1 januari 2018 niet langer bevoegdheden uitoefenen in de aangelegenheden vermeld in de artikelen 4 en 5 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Enkel wat betreft de Warande in Turnhout en het Provinciaal Zorgcentrum Lemberge zal gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid die door de decreetgever is voorzien om deze tijdelijk bij de provincies te laten. Alle andere instellingen waarnaar uw rapport verwijst zijn provinciaal gebleven omdat hun activiteiten buiten de persoonsgebonden bevoegdheden vielen en betrekking hadden op bijvoorbeeld toerisme (de provinciale domeinen), onderwijs (Suske en Wiskemuseum) of archeologie (de Provinciale Archeologische Musea).

Ik kan dan ook de aanbeveling in het rapport niet onderschrijven. Het Vlaams Parlement heeft de bevoegdheidsomschrijving van de provincies vastgelegd in artikel 2 van het Provinciedecreet. Dat door de aard van deze bevoegdheidsverdeling onvermijdelijk grijze zones ontstaan, wordt rijk geïllustreerd door de Belgische institutionele geschiedenis. Daarom heeft de decreetgever als bijlage bij het decreet onder meer met betrekking tot de instellingen richting aangegeven. Het is me dan ook onduidelijk waarom de Vlaamse Regering een toestand zou moeten remediëren die door de decreetgever duidelijk gewenst is.

2 Betrokkenheid van de provincies

Het overleg met de provincies is vaak bepalend geweest voor de genomen beslissingen aangezien niemand beter dan de provincies zelf een zicht heeft op de werking op het terrein. In elke stap van het project zijn de provincies betrokken geweest. Sinds de start van het project wordt de voortgang bewaakt door een politieke stuurgroep waarin naast vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering ook vertegenwoordigers van de VVP en de VVSG zetelen. Op ambtelijk vlak bracht de ambtelijke stuurgroep de griffiers, de betrokken stadssecretarissen en de overige Vlaamse leidend ambtenaren samen. Het draaiboek, waarnaar het rapport verwijst, bevat een gedetailleerde beschrijving van de projectstructuur die ik hier niet zal hernemen. Maar

de afgelopen jaren is er binnen diverse fora en werkgroepen intensief overleg geweest tussen vertegenwoordigers van de provincies en de Vlaamse overheid.

Doorheen het complexe hervormingstraject zijn er ongetwijfeld heel wat meningsverschillen geweest tussen de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering en de vertegenwoordigers van de provincies. Finaal heeft de beslissing echter steeds bij het Vlaams Parlement en bij de Vlaamse Regering gelegen, wat ook logisch is gelet op de hiërarchie der normen. Dat bij deze beslissing niet steeds het standpunt van de provincies is gevolgd, wil niet zeggen dat naar hun argumenten niet is geluisterd, ook al kunnen sommigen dit zo aanvoelen.

3 Overdracht patrimonium

Met betrekking tot de overdracht om niet van het provinciale patrimonium stel ik vast dat het ontwerprapport een correcte weergave geeft van het advies van de Raad van State. De tekst in de conclusies zou echter gelezen kunnen worden alsof het Rekenhof het standpunt inneemt dat omdat de financiële middelen mee verevend zijn, er niet langer voldaan is aan de voorwaarde van een billijke schadeloosstelling en de provincies dus nog een bijkomende compensatie dienen te ontvangen bovenop het wegvallen van de persoonsgebonden bevoegdheden. Een dergelijk standpunt strookt volgens mij niet met de draagwijdte van het advies. Het is in deze belangrijk dat het advies wordt gelezen in het licht van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waarnaar het advies verwijst. Het klopt dat de Vlaamse Regering aanvankelijk van mening was dat de provincies niet onder de bescherming tegen eigendomsberoving vielen zoals vervat in artikel 16 van de Grondwet. De Raad van State wijst erop dat dit wel degelijk het geval is, maar dat het Hof in haar arrest nr. 33/2007 heeft gesteld dat indien de persoon die van zijn eigendom wordt ontzet bijzondere eigenschappen vertoont, deze kunnen worden in aanmerking genomen bij de beoordeling of aan een voorafgaandelijke en billijke schadeloosstelling is voldaan. Zoals uit het citaat dat in extenso in het rapport is opgenomen blijkt, erkent de Raad van State dat de decreetgever hierin een ruime appreciatiebevoegdheid heeft. De betrachting van de decreetgever bestaat er dan ook in om de provinciale taken en instellingen met alle lasten en lusten die daaraan zijn verbonden, over te hevelen naar ofwel de Vlaamse overheid ofwel een lokaal bestuur zonder dat dit een negatieve impact heeft op de kwaliteit van de dienstverlening, de burgers die ervan gebruik maken of het ontvangende bestuur. Het decreet voorziet dan ook in een vereveningsmechanisme dat voor de burgers fiscaal neutraal is en de negatieve impact op de fiscale ontvangsten bij de provincies Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant wordt gecompenseerd vanuit de Vlaamse begroting. De Raad van State stelt nergens dat de verevening van de middelen die in hetzelfde decreet wordt geregeld, zou betekenen dat daarmee niet langer voldaan is aan de voorwaarde van een billijke schadeloosstelling. Dat zou enkel het geval zijn indien de bepaling "op kennelijk oneveneredige wijze" wordt toegepast.

De overdracht van de goederen van de provincies zonder schadeloosstelling resulteert niet in een geleden nadeel voor de provincies aangezien het de provincies op geen enkele manier beperkt in het uitoefenen van de grondgebonden bevoegdheden die ze behouden. Nochtans beoogt de bescherming in artikel 16 GW enkel het integraal herstel van het geleden nadeel. Dat is niet noodzakelijkerwijze de venale waarde van het onteigende goed. Het is bovendien belangrijk de praktische consequenties van dergelijk standpunt voor ogen te houden. Indien een stad een provinciale instelling overneemt en hiervoor een schadeloosstelling zou moeten betalen aan de provincie, dan ontvangt zij hiervoor geen middelen uit de verevening. Deze

middelen dekken immers enkel de recurrente financiële lasten. Een ontvangend bestuur zou dus deze schadeloosstelling in fine moeten verhalen op haar inwoners hetzij via haar belastingen hetzij door besparingen in haar uitgaven. Dit zou de werking van de overgehevelde instelling hypothekeren. Daarbij staat de bescherming in artikel 16 GW op gespannen voet met het standstill principe zoals vervat in artikel 23 GW. In haar rechtsspraak erkent het Grondwettelijk Hof dat het hierbij aan de decreetgever toekomt om een afweging te maken[29].

Het lijkt me aangewezen om het ontwerprapport te verduidelijken zodat er op dit punt geen verschillende interpretaties over het standpunt van het Rekenhof kunnen ontstaan. Gelet op de belangrijke mogelijke consequenties van dit standpunt lijkt het me hoe dan ook gepast de nodige nuanceringen aan te brengen.

4 Recente evoluties en correcties

Omdat het project nog niet is afgerond. is het rapport op een aantal punten ingehaald door de feiten.

- p. 9. De provincies Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant zullen een niet-geoormerkte ad nominatim dotatie uit de Vlaamse begroting ontvangen (opgenomen in de Vlaamse ontwerpbegroting 2018). Het voorziene systeem waarbij bijkomende uitgaven zouden worden gedaan in de grondgebonden bevoegdheden bleek te hoge administratieve lasten met zich mee te brengen. Bovendien bleken de beoogde uitgaven bij de twee provincies te veel te fluctueren over de verschillende begrotingsjaren.
- p. 9, voetnoot 16. Aangezien de provincies een dotatie zullen ontvangen is het effect op de autofinancieringsmarge neutraal.
- p. 12. In tegenstelling tot wat de tekst suggereert. is het nooit de bedoeling geweest om de verevening bij te sturen naar aanleiding van de pensioenboete voor de Vlaamse overheid of naar aanleiding van hogere kosten van een aanvullende pijler voor de contractuele personeelsleden. Er werd enkel voorzien in een mogelijke bijsturing indien gebleken zou zijn dat de loonkosten zoals becijferd door de provincies een onderschatting waren van de reële loonkosten voor de provincies in 2014.
- p. 12. De tweede pensioenpijler voor de contractuele ambtenaren die naar de Vlaamse overheid worden overgeheveld is opgenomen in de geplande wijzigingen aan het Vlaams Personeelsstatuut zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 20 oktober 2017. Dit besluit is voor advies bezorgd aan de Raad van State en zal ten laatste medio december voor definitieve goedkeuring aan de Vlaamse Regering worden voorgelegd.
- p. 12. Over de besteding van de middelen werd reeds beslist in het kader van het begrotingsontwerp 2018 dat aan het parlement werd voorgelegd.

[29] Zie het eerder vermelde arrest nr. 33/2007 van het Grondwettelijk Hof: *Op het vlak van het huisvestingsbeleid, dat een centrale rol speelt in de welvaart en het economisch beleid van de moderne samenleving, dient het Hof, daarbij rekening houdend met de verplichting die op grond van artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet voor de gewestwetgevers geldt om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen, het oordeel van die wetgevers betreffende het algemeen belang te eerbiedigen, tenzij dat oordeel kennelijk onredelijk is.*

- p. 14. Een oplossing voor de pensioenen van de statutaire personeelsleden van Vlaams-Brabant behoeft een federaal wetgevend initiatief. Er is hierover overleg gepleegd met het kabinet van de federale minister van pensioenen, maar er is nog geen concreet tijdspad vastgelegd.

Hoogachtend,

Liesbeth HOMANS

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

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be