

# Een hertekende provincie als antwoord op een moderne nood aan bovenlokale structuren

Aantal woorden: 54.961

Robin Verbeke

Studentennummer: 01204272

Promotor: Prof. dr. Johan Vande Lanotte

Commissaris: dr. Jurgen Goossens

Masterproef voorgelegd voor het behalen van de graad Master in de rechten

Academiejaar: 2016 - 2017



## Woord vooraf

Na een intensieve vijf jaar aan de Universiteit Gent vormt deze masterproef het eindpunt van mijn juridische opleiding. Het voeren van mijn eigen onderzoek, het reflecteren over mijn ideeën en het uitwerken van eigen voorstellen hielpen mij om de opgedane kennis en vaardigheden ook in de praktijk te gebruiken. Natuurlijk stond ik hierin niet alleen.

Eerst en vooral zou ik mijn promotor, Prof. Dr. Vande Lanotte Johan, willen bedanken voor de kans om mijn masterproef te schrijven over het provinciale niveau. Daarnaast wil ik ook mijn commissaris, Dr. Jurgen Goossens, bedanken voor zijn deskundige, kritische en constructieve feedback.

Ook bedank ik graag Leander Price en Phoebé Vandebosch van het Vlaams Agentschap Binnenlands Bestuur. Zij waren zo vrij om mij de kans te gunnen om met hen van ideeën te wisselen en boden mij, ten persoonlijke titel, heel wat broodnodige inspiratie.

Ten slotte wil ik ook graag mijn ouders en mijn vriendin bedanken voor hun onuitputtelijke geduld en voortdurende steun. Zonder hen zouden mijn opleiding en deze masterproef niet mogelijk zijn geweest.

Robin Verbeke

## Inhoudstabel

|  |    |
|--|----|
| <b>Inleiding</b> .....   | 1  |
| <b>1. Staatsrechtelijke invulling van het bovenlokale niveau</b> .....               | 3  |
| 1.1 Decentralisatie.....   | 3  |
| 1.1.a De provincie als archetype van territoriale decentralisatie .....              | 5  |
| 1.1.b Het gedecentraliseerde verhaal van de provincies onder druk .....              | 7  |
| 1.2 De lokale autonomie van de (boven)lokale besturen .....                          | 10 |
| 1.2.a Het Belgische en Europese staatsrechtelijk kader .....                         | 10 |
| 1.2.b Het bestuurlijk toezicht op de provincies.....                                 | 14 |
| 1.2.c Beperkingen op de lokale en provinciale autonomie .....                        | 18 |
| 1.3 Subsidiariteitsbeginsel.....   | 21 |
| 1.3.a Betekenis op nationaal niveau .....  | 23 |
| 1.3.b Betekenis op Europees niveau .....   | 29 |
| 1.3.c Draagwijdte van het subsidiariteitsbeginsel.....                               | 32 |
| <b>2. Verhouding bevoegdheden federale niveau, gewesten en provincies</b> .....      | 35 |
| 2.1 Chronologisch overzicht .....  | 35 |
| 2.2 Impact van de vijfde en zesde staatshervorming.....                              | 36 |
| 2.3 Overzicht van de gewestelijke bevoegdheden over de ondergeschikte besturen ..... | 40 |
| 2.4 Overzicht van het provinciale takenpakket.....                                   | 42 |
| 2.4.a De provinciale autonomie als algemene bevoegdheidsgrond .....                  | 42 |
| i. <i>De bovenlokale taakbehartiging</i> .....                                       | 45 |
| ii. <i>Ondersteunende taken</i> .....  | 46 |
| iii. <i>Gebiedsgerichte samenwerking</i> .....                                       | 47 |
| 2.4.b De provinciale medebewindstaken.....   | 48 |
| <b>3. Gewijzigde context van het provinciale niveau</b> .....                        | 53 |
| 3.1 Uitdieping en uitbreiding lokale en regionale niveaus.....                       | 53 |
| 3.2 Opkomende centrumfuncties en een aarzelende regiovorming .....                   | 57 |
| <b>4. Herstructurering van het provinciale niveau</b> .....                          | 59 |
| 4.1 Stand van zaken.....   | 59 |
| 4.2 Wijziging van de rol en positie van de Vlaamse provincies.....                   | 62 |
| 4.2.a Totstandkoming van de huidige provinciale taakbeschrijving .....               | 62 |
| 4.2.b Toekomstige wijzigingen aan de provinciale taakbeschrijving .....              | 64 |
| 4.2.c Bespreking van het Taakstellingsdecreet en de ontwerpen van decreet .....      | 66 |
| 4.3 Evaluatie van de provinciale hervormingen .....                                  | 72 |
| <b>5. Bovenlokale tendensen in Nederland</b> .....                                   | 79 |

|   |            |
|---|------------|
| <b>6. Moderne invulling van het Vlaamse bovenlokale niveau .....</b>                  | <b>83</b>  |
| 6.1 Economische, juridisch-bestuurlijke en politieke leidraden .....                  | 83         |
| 6.1.a Rechtseconomische beginselen .....  | 83         |
| i. Voting with their feet .....   | 84         |
| ii. Homogeniteitsbonus .....  | 84         |
| iii. <i>Institutional learning</i> .....  | 85         |
| iv. <i>Schaalvoordelen</i> .....  | 86         |
| v. <i>Externaliteiten</i> .....   | 87         |
| 6.1.b Grondwettelijke, wettelijke en bestuurlijke principes .....                     | 87         |
| i. <i>De lokale autonomie van de provincies</i> .....                                 | 87         |
| ii. <i>Subsidiariteitsbeginsel</i> .....  | 90         |
| iii. <i>Homogeniteitsbeginsel</i> .....   | 93         |
| 6.2 Visie van de Vlaamse Regering en decreetgever .....                               | 94         |
| 6.2.a De nuloptie: een provinciaal <i>status quo</i> .....                            | 94         |
| 6.2.b De tweede optie: afschaffen en vervangen door bovengemeentelijke besturen ..... | 94         |
| 6.2.c De derde optie: integrale afschaffing en functionele (de)centralisering .....   | 96         |
| 6.2.d Bestaat er een coherente Vlaamse visie op de provinciale toekomst? .....        | 96         |
| 6.3 Een aanbeveling wat betreft een modern bovenlokaal antwoord .....                 | 99         |
| 6.3.a Het intermediaire niveau .....  | 99         |
| 6.3.b Van provinciale naar bovenlokale, regionale netwerken .....                     | 100        |
| 6.3.c Implementatie via bovengemeentelijke besturen .....                             | 103        |
| 6.3.d Koppeling aan interbestuurlijke, geïntegreerde gebiedswerking .....             | 107        |
| 6.3.e Overkoepelend en rechtszeker decretaal kader .....                              | 109        |
| <b>7. Besluit</b> .....   | <b>111</b> |
| <b>Bibliografie</b> .....   | <b>115</b> |

## Inleiding

1. Er woedt al enige tijd discussie rond het nut en de toekomst van de Vlaamse provincies. Dankzij de vele Belgische staatshervormingen wijzigde de wettelijke context van de provincies aanzienlijk. Sinds de eeuwwisseling werd hun bevoegdheidspakket grondig gewijzigd en kunnen zij zich niet langer volledig toelagen op de lokale taakbehandling. Met de zesde staatshervorming kreeg het Vlaamse Gewest zelfs de uitdrukkelijke bevoegdheid om de provincies af te schaffen en hen eventueel te vervangen door bovengemeentelijke organen.<sup>1</sup> De Vlaamse overheid heeft de provincies tot op heden behouden, maar zij koos in 2014 resoluut voor een “*afslanking van de provincies*”.<sup>2</sup>

2. De centrale focus van dit onderzoek ligt dan ook op het beantwoorden van de vraag hoe de Vlaamse overheid een antwoord kan bieden op de nood aan bovenlokale structuren, indien er al een nood bestaat. In subsidiaire orde vraagt dit onderzoek zich verder af hoe de provincies zich momenteel situeren tot het Belgische staatsrechtelijke en wettelijke kader, hoe de bestuurlijke context van het provinciale niveau is gewijzigd, hoever de Vlaamse overheid staat met haar hervormingsplannen en welke economische, juridisch-bestuurlijke en politieke beginselen ons kunnen begeleiden in de provinciale hervormingsdiscussie.

Het onderzoek bouwt haar analyse gefaseerd op. Het beantwoorden van de onderzoeks- en subonderzoeksvragen is ten eerste enkel mogelijk mits een grondig begrip van de huidige staatsrechtelijke context en de evolutie van de gewestelijke, gemeenschappelijke en federale bevoegdheden inzake de provincies. Een goede kennis van de Belgische decentralisatie- en centralisatiesystemen en het (grond)wettelijke kader is nodig om de positie van de provincies in het Belgische staatsstelsel correct in te schatten.<sup>3</sup> Vervolgens wordt er gekeken naar de bestuurlijke problematiek van het provinciale niveau<sup>4</sup> en de stand van zaken van de hervormingsplannen van de Vlaamse overheid.<sup>5</sup> Aangezien ook Nederland een rijke hervormingsdiscussie kent, wordt ook gekeken

---

<sup>1</sup> Zie S. KEUNEN, “Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk voor de democratische legitimiteit van lokale besturen”, *TBP* 2016, afl. 4-5, 248-260 en T. VALCKE, “Live and let die? Welke toekomst voor de Vlaamse provincies?”, *Bb&B* 2010, afl. 4, 360-379.

<sup>2</sup> Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 138/1, 11 en DEPARTEMENT KANSELARIJ EN BESTUUR, *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2014, 12.

<sup>3</sup> Hoofdstukken 1 en 2.

<sup>4</sup> Hoofdstuk 3.

<sup>5</sup> Hoofdstuk 4.

naar hun bovenlokale tendensen en de inspiratie die de Nederlandse situatie ons kan bieden.<sup>6</sup> Het onderzoek wordt ten slotte afgerond met een eigen invulling inzake een modern provinciaal niveau.<sup>7</sup>

**3.** Het onderzoek richt zich op de provincie als onderdeel van het Vlaamse intermediaire niveau. Het intermediaire niveau is ruimer dan de provinciebesturen en omvat de bestuurlijke organen die zich bevinden in het vacuüm tussen het gewestelijke en gemeenschappelijke niveau en het lokale niveau. Tot deze bovenlokale bestuurlijke laag behoren de provincies, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, gedeconcentreerde agentschappen, sectorale verbanden en al hun mengvormen. Deze organen hebben een bovenlokale positie, maar behartigen niet allemaal rechtstreeks de bovenlokale belangen.<sup>8</sup>

De provincie heeft naast haar interne werking als instelling namelijk externe verhoudingen met de andere bestuursniveaus. Deze externe werking is uiterst belangrijk om de provinciale rol in de Belgische staatstructuur na te gaan.<sup>9</sup> Haar interne werking is minder relevant. Het onderzoek spreekt zich dus onder andere niet ten gronde uit over de algemene of specifieke financiering van de provincies, het provinciale kiesstelsel en de interne bevoegdheidsverdeling tussen de provincieraad en de deputatie.

De provincies worden, behoudens de vergelijking met Nederland, vanuit hun Vlaamse gedecentraliseerde invulling bekeken. Hierdoor is het mogelijk om een praktijkgerichte analyse te maken van de provinciale problematiek en noden binnen het Vlaamse Gewest.

---

<sup>6</sup> Hoofdstuk 5.

<sup>7</sup> Hoofdstuk 6.

<sup>8</sup> Zie K. STEYERS, E. WAYENBERG en H. REYNAERT, "Van millefeuille tot boekske? Recept van de interne Vlaamse staatsvorming", *Bb&B* 2010, afl. 4, 317-331. Zie ook de verdere omschrijving van het intermediaire niveau onder randnummer 106.

<sup>9</sup> Zie K. DE CEUNINCK en T. VALCKE, "Complementariteit of concurrentie? De slingerbeweging van de centraal-provinciale relaties" in H. REYNAERT, T. VALCKE en E. WAYENBERG (eds.), *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd*, Brugge, Vanden Broele, 2011, 1-25.

# 1. Staatsrechtelijke invulling van het bovenlokale niveau

## 1.1 Decentralisatie

4. Decentralisatie kan algemeen gedefinieerd worden als *“de bestuurlijke organisatievorm waarbij aan gedecentraliseerde overheden bevoegdheden worden toegewezen, waarvan de uitoefening aan het administratief toezicht van de toezichthoudende overheid onderworpen is”*.<sup>10</sup> Deze decentralisatie kan zowel territoriaal als functioneel georganiseerd zijn. Bij territoriale decentralisatie krijgt een orgaan een algemeen omschreven bevoegdheid die zich uitstrekt over een welbepaald territoriaal gebied, door een bevoegdheidstoewijzing van het centrale orgaan.<sup>11</sup> Deze organen worden georganiseerd volgens een aparte politieke vertegenwoordiging met eigen verkiezingen. Territoriale decentralisatie vindt haar grondslag in artikel 162 GW. Een functioneel gedecentraliseerd orgaan ontstaat daarnaast door de toewijzing van een welomschreven taakstelling in het algemeen belang aan een publiekrechtelijk orgaan. Dergelijk orgaan dient zich hiervoor niet te beperken tot één territoriaal gebied. Opmerkelijk is wel dat er, in tegenstelling tot territoriale decentralisatie, geen grondwettelijke grondslag bestaat voor functionele decentralisatie.<sup>12</sup> Het is uiteraard ook mogelijk dat functionele decentralisatie gepaard gaat met territoriale decentralisatie, of omgekeerd.<sup>13</sup> In Nederland was dit bijvoorbeeld een gekende praktijk.<sup>14</sup> Dit houdt een bevoegdheidsoverdracht in met betrekking tot een welbepaalde opdracht in verhouding tot een omschreven territoriaal gebied.<sup>15</sup>

Het concept van decentralisatie moet onderscheiden worden van deconcentratie. Deconcentratie kan aanzien worden als *“de bestuurlijke organisatievorm waarbij door een overheid bevoegdheden worden gedelegeerd aan ondergeschikte organen, die aan het hiërarchisch gezag van die overheid onderworpen zijn”*.<sup>16</sup> Deconcentratie kan vervolgens ontleed worden naar een interne of externe werking. Bij interne deconcentratie gebeurt de organisatie met betrekking tot ambtenaren/diensten van het centraal bestuur. Ook externe deconcentratie richt zich tot ambtenaren/diensten die deel zijn

---

<sup>10</sup> J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en G. GOEDERTIER, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 101.

<sup>11</sup> R. TIJS, *Algemeen Bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 90.

<sup>12</sup> M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2015, 267-269.

<sup>13</sup> Zie P. DE BROUX, “introduction à la décentralisation administrative : évolutions théoriques et pratiques politiques” in P. JADOUL, B. LOMBAERT en F. TULKENS (eds.), *Le paraétatisme. Nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes*, Brussel, la Charte, 2010, 1-32.

<sup>14</sup> Zie *infra*, randnummer 78.

<sup>15</sup> J. VANDE LANOTTE, *De noodzakelijke decentralisatie?*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1988, 28-29.

<sup>16</sup> J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 101.



van het centraal niveau, maar die zich op een territoriaal lager gesitueerde externe afdeling bevinden.<sup>17</sup>

Zowel decentralisatie als deconcentratie zijn vormen van bestuurlijke gezagsuitoefening die zowel in unitaire als federale staten voorkomen. Deze systemen van staatsorganisatie kennen gelijkenissen, maar zijn fundamenteel verschillend. Decentralisatie kent autonomie en een eigen rechtspersoonlijkheid toe aan gedecentraliseerde organen. In hun doen en laten blijven zij onderworpen aan het bestuurlijk gezag van de hogere overheid, die zich echter niet in de plaats mag stellen van de gedecentraliseerde organen.<sup>18</sup> Deconcentratie betekent daarentegen dat het gedeconcentreerde orgaan deel blijft uitmaken van de hogere overheid en geen eigen rechtspersoonlijkheid verwerft. Daarnaast behoudt de hogere overheid een hiërarchisch gezag en kan zij in de plaats treden van bepaalde beslissingen van de lagere organen.<sup>19</sup>

5. Het federale niveau, de gewesten en gemeenschappen hebben uitgebreide bevoegdheden om gedecentraliseerde organen op te richten. Waar voorheen het zwaartepunt lag bij de federale overheid, is dit gaandeweg verschoven in het voordeel van de deelstaten. Dit vloeit uitdrukkelijk voort uit artikel 9, eerste lid van de Bijzondere wet op de Hervorming der Instellingen<sup>20</sup> dat aan de gewesten en gemeenschappen de capaciteit toekent om, in de aangelegenheden die onder hun bevoegdheid ressorteren, gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten. De deelstaten kunnen volgens het tweede lid van dit artikel bij decreet rechtspersoonlijkheid toekennen aan deze organen en hun toestaan kapitaalsparticipaties te nemen. De deelstaten regelen bij het oprichten van deze organen ook hun samenstelling, bevoegdheden, werking en toezicht.<sup>21</sup> Het Arbitragehof, nu het Grondwettelijk Hof, erkende dan ook expliciet de capaciteit van de gewesten en gemeenschappen om inrichtingen op te richten.<sup>22</sup> Zij kunnen publiekrechtelijke rechtspersonen oprichten, deze aan hun toezicht onderwerpen en alle aspecten regelen met betrekking tot hun oprichting, werking en hun bestuur. Zij kunnen zelfs bepalen dat deze organen (aanvullend) onderworpen zijn aan het algemene vennootschapsrecht, onder voorbehoud van de bepalingen die niet verenigbaar zijn met het bijzondere statuut van deze organen.<sup>23</sup> De deelstaten kunnen deze organen slechts oprichten binnen

---

<sup>17</sup> Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de federaal benoemde provinciegouverneurs. Zie M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2015, 267-269.

<sup>18</sup> Zie *infra*, randnummer 13 e.v. voor een verdere bespreking van het bestuurlijk toezicht.

<sup>19</sup> A. DE BECKER, J. GORIS, A. WIRTGEN, K. LEUS EN F. ONGENA, *Het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2010, 1-35.

<sup>20</sup> Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, BS 15 augustus 1980, 9434 (hierna: de BWHI).

<sup>21</sup> Deze gewesten kregen hiernaast zeer uitgebreide bevoegdheden wat de reeds bestaande gemeentelijke en provinciale besturen betreft via artikel 6, §1, VIII BWHI.

<sup>22</sup> Arbitragehof 23 december 1987, nr. 44/87; Arbitragehof 1 juli 1993, nr. 51/93; Arbitragehof 16 december 1993, nr. 85/93; Arbitragehof 25 april 1995, nr. 36/95.

<sup>23</sup> Arbitragehof 25 oktober 2000, nr. 105/2000.

hun toegewezen materiële bevoegdheden. In dat opzicht vormen de bevoegdheden *ex* artikel 9 BWHI een extra dimensie op de bevoegdheidsafbakening tussen de federale staat en de deelstaten.<sup>24</sup>

### 1.1.a De provincie als archetype van territoriale decentralisatie

6. De huidige provincies kunnen beschouwd worden als het archetype van territoriale decentralisatie. Samen met de gemeenten vormen zij de klassieke varianten van de Belgische territoriaal gedecentraliseerde besturen. Bij de onafhankelijkheidsverklaring van België werd onze staat ingericht als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Naast een centrale unitaire entiteit, organiseerde de oorspronkelijke grondwetgever de gemeenten en provincies als zelfstandige en politieke organen die zich, onder het bestuurlijk gezag van de centrale entiteit, toegedden op de specifieke gemeentelijke en provinciale belangen.<sup>25</sup> Hierbij vertrok men van de territoriale indelingen van de toen al gekende provinciale gebieden.<sup>26</sup>

De provincies zijn tot op heden meer dan louter territoriale indelingen van het Belgische grondgebied. Zij hebben de capaciteit en bevoegdheid om zelfstandig hun belangen en noden te regelen. In die mate hebben zij een uitdrukkelijke bevoegdheid over de uitsluitend provinciale belangen, met een residuaire bevoegdheid over alle provinciale aangelegenheden. Daarnaast staan zij in voor verschillende medebewindstaken die hun uitdrukkelijk werden toegewezen door de federale staat en de deelstaten.<sup>27</sup> Zo hebben de provincies een tweeledige functie. Langs de ene kant zijn zij op zichzelf staande administratieve overheden die zich kunnen beroepen op verschillende bevoegdheidsgronden om op eigen initiatief materiële aangelegenheden te regelen. Daarnaast zijn zij ook ondergeschikte besturen die taakstellingen van de gewesten, gemeenschappen en het federale niveau dienen uit te voeren.<sup>28</sup>

Zoals de oorspronkelijk unitaire staat geleidelijk aan via verschillende staatsvorming evolueerde naar een federale staat *sui generis*, verschoof ook de positie en rol van de gemeenten en provincies. De provincie kende haar ontstaan vanuit een eenzijdige en substantiële bevoegdheidsoverdracht door

---

<sup>24</sup> Zie ook S. BAETEN EN F. VANDENDRIESSCHE, "Oprichting van rechtspersonen en participaties" in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure, 2007, 33-49.

<sup>25</sup> Deze bevoegdheidsverdeling maakt deel uit van de lokale en provinciale autonomie. Zie *infra*, randnummer 11. Tot op heden bestaat er noch in de Grondwet, noch in een wet of decreet een definitie van het provinciaal belang. De invulling hiervan valt dus onder de bevoegdheid van de gewesten over de ondergeschikte besturen. In de praktijk moet men zich behelpen met diverse aspecten die opgesomd staan in diverse wetten en decreten. Zie R. TIJS, *Algemeen Bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 109-110 en M. DENYS, *De begrippen gemeentelijke, provinciaal en algemeen belang*, Heule, UGA, 1969, 25-38.

<sup>26</sup> F. JUDO, "De kracht van het negatieve voorbeeld - Twee grondwetten over de provinciale realiteit" in A. ALEN, D. HEIRBAUT, A.W. HERINGA en C.J. ROTTEVEEL MANSVELD (eds.), *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815 (200 jaar Grondwet van 1815)*, Brugge/Den Haag, die Keure/Boom, 2016, 169-182.

<sup>27</sup> A. ALEN, *Syllabus Staatsrecht*, Deurne, Kluwer rechtswetenschappen, 1993, 57-60.

<sup>28</sup> M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Anthemis, 2014, 52-54.

het centrale bestuur en fungeert in die mate als een orgaan wiens bevoegdheden zich territoriaal beperken tot het gebied van één van de Belgische provincies. Van oorsprong gebeurde dit onder het mom van territoriale decentralisatie en als uiting van het subsidiariteitsbeginsel<sup>29</sup>. Zoals blijkt uit artikelen 41 en 162 GW krijgen de gemeenten en provincies een algemene bevoegdheidstoewijzing in functie van hun territoriaal grondgebied. Zij beschikken hierbij over zelfverkozen politieke organen die instaan voor de werking en het beheer van hun grondgebied en een gepaste aanwending van hun bevoegdheden in functie van territoriale noden. Hiervoor kunnen zij zich beroepen op een eigen rechtspersoonlijkheid, eigen organen, bijkomende specifieke bevoegdheden en een eigen financieel stelsel.<sup>30</sup> Ook kunnen zij overeenkomsten afsluiten met andere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen.<sup>31</sup>

Als specifiek gecreëerde rechtspersonen zijn zij afhankelijk van het reglementair kader van de hogere entiteiten en blijven zij hierbij onderworpen aan het bestuurlijk toezicht van deze overheden. Binnen dit kader kregen zij echter de vrijheid om aan de hand van hun eigen beoordelingsvrijheid en bevoegdheidsgronden reglementaire normen te vervaardigen in het belang van de provinciale belangen.<sup>32</sup> Het takenpakket van de provincies kwam evenwel, onder invloed van een sterker lokaal niveau en het introduceren van een deelstatelijk niveau, sterk onder druk. De provinciale bevoegdheden worden hoe langer hoe strikter omschreven, waarbij een intermediaire functie als bovenlokaal orgaan meer op de voorgrond treedt.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> De draagwijdte van het subsidiariteitsbeginsel wordt verder uitgewerkt onder randnummer 21 e.v.

<sup>30</sup> Het bestaande stelsel wordt binnenkort hervormd. Het Vlaamse Gewest wenst het min of meer autonome financiële wezen van de provincies op te heffen. Momenteel kunnen de provincies zelf opcentiemen heffen op de onroerende voorheffing, maar het Vlaamse Gewest wenst dit af te schaffen en zelf een dotatie aan te provincies toe te kennen. Zij koppelt dit aan een vermindering van de provinciale financiën in proportionele verhouding tot het ontnemen van verschillende bestaande provinciale bevoegdheden. De Raad van State, afdeling Wetgeving uitte wel enkele bezwaren tegen deze regeling. Het Vlaamse Gewest opteerde uiteindelijk voor het vaststellen van een maximumtarief voor de opcentiemen. Zie het Adv.RvS nr. 58.510/3 over een voorontwerp van decreet 'houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies', *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 129-153 en *infra*, randnummer 66.

<sup>31</sup> D. BATSELÉ, T. MORTIER en M. SCARCEZ, *Algemeen Administratief Recht*, Brussel, Bruylant, 2012, 119-205.

<sup>32</sup> Een begripsomschrijving van de provinciale belangen is dan ook aangewezen. Er is echter een groot verschil tussen de oorspronkelijke draagwijdte van de notie van het provinciaal belang en de actuele invulling. De provincies staan hoe langer hoe minder in voor een autonome invulling van haar belangen. Zoals blijkt uit artikel 2 van het Provinciedecreet 9 december 2005, *BS* 29 december 2005, 56891, worden de provinciale belangen strikter omschreven. Deze striktere omschrijving vloeit mede voort uit de recente wijzigingen van het Provinciedecreet onder artikel 2 van het Decr.VI. 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 3 augustus 2012, 45990 en artikel 2 van het Decr.VI. 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *BS* 13 december 2016, 84919.

<sup>33</sup> K. DE CEUNINCK en T. VALCKE, "Van Gemeentewet naar Gemeentedecreet: gemeentelijke autonomie in historisch perspectief" in H. REYNAERT en K. STEYVERS (eds.), *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 41-60.

7. Volledigheidshalve dient ook de exceptie van onwettigheid van artikel 159 GW aangehaald te worden als een bijkomend controlemechanisme op het provinciale niveau.<sup>34</sup> De wettigheidstoets onder artikel 159 GW doet ook dienst als formele rechtsbescherming van de burger ten opzichte van de provinciale overheden.<sup>35</sup> Wanneer een provinciaal besluit het hogere (grond)wettelijke kader niet respecteert, kunnen de gewone rechtbanken en hoven strijdige besluiten buiten toepassing laten. Deze controle betreft enkel de wettigheid van een beslissing en niet de opportuniteit.<sup>36</sup> Hiermee kan ook de rechterlijke macht de werking van de hiërarchie der rechtsnormen doen gelden en ervoor zorgen dat de provincie binnen de haar toegewezen bevoegdheden optreedt.<sup>37</sup> De werking van artikel 159 GW doet overigens geen afbreuk aan de gewestelijke autonomie en het bestuurlijk toezicht. Beide systemen bestaan naast elkaar.<sup>38</sup>

8. De provincies fungeren in theorie dus als een afgescheiden deel met eigen prerogatieven in relatie tot de federale staat, de gemeenschappen en gewesten. Zij putten hun bevoegdheden en bestaansrecht als territoriale entiteiten uit het subsidiariteitsbeginsel en hun lokale autonomie. Hun bewegingsvrijheid wordt evenwel sterk getemperd door hun verplichtingen op grond van de medebewindstaken<sup>39</sup>, het bestuurlijk toezicht van de gewesten uit artikel 7, §1 BWHI<sup>40</sup>, de hiërarchie der rechtsnormen en de ruime vrijheid waarmee de decreet- en wetgevers de lokale autonomie en de notie van het provinciaal belang kunnen vormgeven.<sup>41</sup>

### 1.1.b Het gedecentraliseerde verhaal van de provincies onder druk

9. Het unitaire staatsbestel van het jonge België is, dankzij een langdurig proces van complexe staatshervormingen verworden tot de bestaande meergelaagde, federale staatsstructuur. Ondanks de vele staatshervormingen wijzigde de positie van de provincies slechts marginaal. De plannen van de Vlaamse Regering om de provincies te hervormen vallen dan ook niet uit de lucht. De decentrale

---

<sup>34</sup> Artikel 159 GW spreekt uitdrukkelijk over “*de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen*”.

<sup>35</sup> J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 65.

<sup>36</sup> Zie o.a. Cass. 10 juni 1996, AR S.95.0114.F; Cass. 9 januari 1997, AR C.96.0066.F en Cass. 20 februari 2006, AR C.04.0495.N.

<sup>37</sup> J. THEUNIS, “De exceptie van onwettigheid (artikel 159 G.W.): meer vragen dan antwoorden?”, *RW* 2007-08, afl. 31, 1266-1281.

<sup>38</sup> 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, 277.

<sup>39</sup> De medebewindstaken worden *infra* uitvoerig besproken vanaf randnummer 47.

<sup>40</sup> Onder randnummer 16 e.v. wordt het bestuurlijk toezicht als tempering op de lokale autonomie van de provincies uiteengezet.

<sup>41</sup> Beperkingen op de lokale autonomie zijn mogelijk conform de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State. Zie *infra*, randnummer 18.

positie van de provincies staat al enkele jaren onder sterke druk, zeker nu het Vlaams decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies de persoonsgebonden bevoegdheden<sup>42</sup> in beginsel volledig zal onttrekken aan het provinciale niveau.<sup>43</sup>

Nochtans zien André MAST, André ALEN en Jean DUJARDIN territoriale decentralisatie als “*het procedé waarbij de Grondwet of de wet aan zelfstandige publiekrechtelijke organen het beleid van algemeen omschreven [...] plaatselijke belang opdraagt*”.<sup>44</sup> Een algemeen omschreven belang, gekoppeld aan een territoriaal gebied, is hierbij essentieel. Het is juist deze autonomie over een algemeen omschreven belang die zo kenmerkend is aan territoriale decentralisatie. Zo onderscheidt territoriale decentralisatie zich van functionele decentralisatie die aan zelfstandige diensten een “*welbepaald belang*” toewijst, al dan niet met een territoriale beperking.<sup>45</sup> Men zou zich in die mate kunnen afvragen of het ontnemen van het volledige algemene pakket van de provinciale persoonsgebonden bevoegdheden niet breekt met de oude klassieke theorieën van territoriale decentralisatie. Natuurlijk blijven de provincies algemeen bevoegd met betrekking tot de grondgebonden bevoegdheden, wat niet wegneemt dat er niet langer kan gesproken worden van een integraal algemeen takenpakket. De provincie kan, wat de persoonsgebonden bevoegdheden betreft, niet langer aangelegenheden naar zich toe trekken die zij van provinciaal belang acht. De provinciale decentralisatie kent hierdoor zowel territoriale als functionele karakteristieken.<sup>46</sup>

De provincies vormen niet meer het archetype van de zuivere territoriale decentralisatie van weleer. Geleidelijk aan wordt komaf gemaakt met de algemene bevoegdheden van de provincies op grond van hun belangen en treden zij meer en meer op als territoriale medebewindsorganen van de gemeenschappen, gewesten en het federale niveau. Nu de Vlaamse decreetgever hen ook de persoonsgebonden bevoegdheden ontnemt én de provincies zich moeten schikken naar de strakke omkadering van wat hun resterende algemene grondgebonden bevoegdheid betreft, blijft voor de provincies nog maar een marginale beleidsvrijheid over. In die mate blijven de provincies bestaan als gedecentraliseerd bestuur, hoewel zij hierbij vooral dienst doen als bovenlokale, intermediaire organen die de strikte spelregels van het Vlaamse Gewest moeten volgen. Hoewel de beleidsvrijheid

---

<sup>42</sup> De persoonsgebonden bevoegdheden zijn die materies zoals zij zijn opgesomd onder artikel 4 en 5 BWHI. Zie S. VANSTEENKISTE, “De notie ‘persoonsgebonden aangelegenheden’” in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, die Keure, 2017, 193-201 en *infra*, randnummer 72.

<sup>43</sup> Zie artikel 2 van het Decr.VI. 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *BS* 13 december 2016, 84919. Daarnaast verliezen de provincies ook verschillende medebewindstaken die opgenomen liggen in diverse persoonsgebonden decreten.

<sup>44</sup> Zie A. MAST, A. ALEN, J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Brussel, Story-Scientia, 1986, 83. Dit doet geen afbreuk aan de bovenstaande omschrijving van territoriale decentralisatie onder randnummer 4.

<sup>45</sup> *Ibid.*, 82-84.

<sup>46</sup> MVT van het Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 3.

van de provincies *de facto* sterk afneemt, blijven er nog *de iure* steeds drie Vlaamse bestuursniveaus bestaan met open taakstellingen.<sup>47</sup>

10. Wanneer men dan ook spreekt over het intermediaire niveau, is de rol van de provincies hierin kleiner geworden. De intergemeentelijke samenwerkingen, de intercommunales, de centrumfuncties van heel wat steden en gemeenten en allerhande samenwerkingsverbanden bevinden zich namelijk ook op dat niveau. Het is onder andere ook dit bestuurlijk amalgaam aan organen op het bovenlokale niveau die de provincies hun rol als archetype van territoriale decentralisatie ontnemen. Hun grote aanwezigheid op het intermediaire niveau zorgt ervoor dat deze organen in het vaarwater van de provincies terechtkomen, ook al hebben zij andere belangen op het oog.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> De bestuursniveaus met algemene taakstellingen zijn de gemeenten die zich over gemeentelijke belangen kunnen ontfemen, de provincies die zich nog over de provinciale grondgebonden aangelegenheden kunnen buigen en de gewesten en gemeenschappen die zich het algemeen belang aantrekken binnen de spelregels van de BWHI. Ook de intergemeentelijke en binnengemeentelijke besturen, zoals de Antwerpse districten, zijn hier het vermelden waard.

<sup>48</sup> De intergemeentelijke belangen en de bovenlokale belangen kunnen niet over één kam geschoren worden. Beiden vertrekken vanuit andere noden. Het verschil tussen beide typen belangen neemt niet weg dat op het bovenlokale niveau enige kruisbestuiving kan bestaan. Zie *infra*, randnummer 74.

## 1.2 De lokale autonomie van de (boven)lokale besturen

### 1.2.a Het Belgische en Europese staatsrechtelijk kader

**11.** De lokale en bovenlokale besturen nemen een uitzonderlijke plaats in binnen de Belgische staatsstructuur. Via artikel 41 GW kent de grondwetgever een algemene bevoegdheid toe aan de gemeenten en provincies voor alles wat respectievelijk behoort tot de uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen. Artikel 41 GW bepaalt zelf niet wat deze belangen exact inhouden, maar koppelt de invulling van de belangen via artikel 162 GW aan het legaliteitsbeginsel.<sup>49</sup> Slechts bij wet of decreet kan de precieze inhoud van de bevoegdheid van de gemeente- en provincieraden voor alles wat van gemeentelijk of provinciaal belang is, geregeld worden. Zij kunnen in principe autonoom handelen voor die aangelegenheden die bij wet of decreet onder hun respectievelijke belangen vallen. In die mate kunnen zij zelf aangelegenheden naar zich toetrekken onder het mom van hun belangen, vermits het hogere grondwettelijke, wettelijke of decretale kader hen deze aangelegenheden niet heeft ontnomen. Het eigenhandig invullen van deze belangen maakt deel uit van de gemeentelijke en provinciale autonomie en kent haar grondslag in artikelen 41 en 162 GW.<sup>50</sup>

De noties van het *gemeentelijk belang* en het *provinciaal belang* kunnen hierbij aanzien worden als bevoegdheidsverdelende principes. De autonomie van de gemeenten en provincies verhoudt zich proportioneel tot de ruime of strikte invulling van deze juridische begrippen.<sup>51</sup> Iets wat onder het gemeentelijk of provinciaal belang valt, valt dus ook onder de lokale autonomie van de gemeenten of provincies. Zij kunnen uit hun autonomie bevoegdheden putten om bestuurlijke handelingen te stellen en aangelegenheden naar zich toe te trekken.<sup>52</sup> Dit principe wordt respectievelijk herbevestigd door het Gemeentedecreet<sup>53</sup> en het Provinciedecreet<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> Zo bepaalt artikel 162, tweede lid, 2° GW dat de wet de toepassing moet verzekeren van “*de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald*”.

<sup>50</sup> J. VANDE LANOTTE, J. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, II, Brugge, die Keure, 2015, 1316 en J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 334-342.

<sup>51</sup> Zie X. BUIJS en A. GLABEKE, “De zaak van de wegen: een zaak van de gemeenteraad”, *TROS* 2013, afl. 70-71, 162-166; P. DEFOORT, “De bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen... Welke bevoegdheid?”, *TROS* 2015, afl. 80, 293-331 en S. KEUNEN, “Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk voor de democratische legitimiteit van lokale besturen”, *TBP* 2016, afl. 4-5, 248-260 (hierna: S. KEUNEN, “Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk”).

<sup>52</sup> J. THEUNIS, “De bevoegdheidsoverdrachten inzake lokale besturen” in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 547-556.

<sup>53</sup> Zie artikel 2, eerste lid van het Gemeentedecreet 15 juli 2005, *BS* 31 augustus 2005, 38153 (hierna: het Gemeentedecreet).

<sup>54</sup> Zie artikel 2, tweede lid van het Provinciedecreet 9 december 2005, *BS* 29 december 2005, 56891 (hierna: het Provinciedecreet).

**12.** De lokale of bovenlokale besturen blijven binnen hun autonomie wel onderworpen aan het mechanisme van het bestuurlijk toezicht en het hogere wettelijke en decretale kader. Zij mogen geen beslissingen nemen die kunnen indruisen tegen de hiërarchie der rechtsnormen<sup>55</sup> of het algemeen belang.<sup>56</sup> Artikel 162 GW wordt hierbij als een stok achter de deur gehanteerd. De toezichthoudende overheid of het federale niveau moeten kunnen optreden wanneer de gedecentraliseerde besturen hun boekje te buiten gaan. Ook al worden de uitsluitend provinciale belangen krachtens artikel 41 GW door de provincieraden geregeld, toch doet dit geen afbreuk aan de bevoegdheid van de decreetgevers om te oordelen over welk niveau het best geschikt is om een aangelegenheid te regelen. Zij kunnen zich beroepen op hun bestuurlijk toezicht op de gedecentraliseerde besturen en ingrijpen waar nodig. In de huidige staatsrechtelijke context zijn het de gewesten die controle uitoefenen op de handelingen van de gemeenten of provincies.<sup>57</sup>

Het gewest kan haar algemeen bestuurlijk toezicht uitoefenen wanneer zij van oordeel is dat een beslissing van een gedecentraliseerde overheid een rechtsregel schendt of indruist tegen het algemeen belang.<sup>58</sup> Daarnaast kan de toezichthoudende overheid in bepaalde gevallen een bijzonder bestuurlijk toezicht of een dwangtoezicht uitoefenen, veelal gelinkt aan een medebewindstaak.<sup>59</sup> Ook al neemt een gemeente of provincie een beslissing die integraal past binnen haar gemeentelijke of provinciale belangen, toch kan de toezichthoudende overheid die beslissing een halt toeroepen wanneer dit het algemeen belang kan aantasten.<sup>60</sup> Divergentie tussen het gemeentelijke of provinciale belang en het algemeen belang is mogelijk en het zijn de gewesten die hierin als scheidsrechter het onderscheid maken. Het toezichtsmechanisme zorgt ervoor dat de belangen die ruimer zijn dan de gemeentelijke of provinciale belangen gevrijwaard blijven.<sup>61</sup> De lokale autonomie kan ingeperkt worden naarmate een beslissing een impact heeft op het algemeen belang.<sup>62</sup>

Het zijn dus de decreetgevers die enerzijds bepalen onder welke vorm de provinciale en gemeentelijke instellingen bestaan, maar anderzijds ook omschrijven en concretiseren hoever de gedecentraliseerde bevoegdheden op grond van hun respectievelijke belangen reiken. Sinds de vijfde en zesde staatshervorming werd het gros van deze bevoegdheden omtrent het regelen van de provinciale en

---

<sup>55</sup> W. DE COCK, "De impact van de hiërarchie der rechtsnormen en het medebewind op de gemeentelijke reglementaire bevoegdheid", *TVW* 2012, afl. 3, 207-210.

<sup>56</sup> M. DENYS, *De begrippen gemeentelijke, provinciaal en algemeen belang*, Heule, UGA, 1969, 25-38.

<sup>57</sup> J. VANPRAET, "Verruiming van de gewestelijke autonomie inzake de ondergeschikte besturen: provincies en bovengemeentelijke besturen" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 273-294.

<sup>58</sup> Zie *infra*, randnummers 16 en 17.

<sup>59</sup> J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, II, Brugge, die Keure, 2015, 1321-1325.

<sup>60</sup> C. MOLITOR, "A quel moment les autorités de tutelle peuvent-elles intervenir à l'égard des décisions d'attribution d'un marché public prises par les communes?", *Rev.dr.Commun.* 2010, afl. 3, 75-86.

<sup>61</sup> Veelal de belangen van de toezichthouder, in deze context de gewesten.

<sup>62</sup> A. DE BECKER e.a., *Het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2010, 1-8.



gemeentelijke belangen en de organisatie van het bovenlokale niveau overgedragen naar de gewesten, waarbij de gewesten zelfs kunnen overgaan tot het afschaffen van de provincies om deze al dan niet te vervangen door bovengemeentelijke besturen.<sup>63</sup>

**13.** Het grondwettelijk beginsel van de lokale autonomie is in het kader van dit onderzoek van belang, aangezien het aangeeft hoever de gedecentraliseerde besturen mogen gaan in het invullen van hun eigen belangen. Enerzijds kunnen zij zelf invulling geven aan die aangelegenheden die zij van belang achten voor het goed functioneren van hun eigen bestuursniveau, anderzijds duidt het systeem van artikel 162 GW aan welke plaats zij innemen binnen het globale Belgische staatsbestel. Dergelijk systeem zorgt ervoor dat de gedecentraliseerde besturen zelf kunnen inschatten waar de noden van hun bestuursniveau liggen en hoe zij hieraan tegemoet kunnen komen, wat de werking van het subsidiariteitsbeginsel vergemakkelijkt. De lokale en provinciale autonomie staat centraal binnen het uitwerken van een gedecentraliseerde structuur die antwoorden biedt op bovenlokale problematieken.<sup>64</sup> Dit leidt dan ook tot de vraag wat er dient te gebeuren met de provinciale belangen, wanneer er geen provinciaal niveau meer zou bestaan om deze op te vangen.<sup>65</sup>

**14.** Zoals artikel 162, tweede lid, 2° GW benadrukt, kan enkel invulling gegeven worden aan het concept van het gemeentelijk of provinciaal belang door een wet of een decreet. Deze bepaling is een grondwettelijke bestending van het legaliteitsbeginsel en geeft de bevoegde overheid de touwtjes in handen om de gemeentelijke en provinciale bevoegdheden te beknotten of uit te breiden. Het vermogen van de gewesten om het provinciaal belang te omschrijven én haar bevoegdheden onder haar algemeen en specifiek bestuurlijk toezicht, zorgen ervoor dat de provincies in hun handelingen sterk afhankelijk zijn van de gewesten.<sup>66</sup> De actuele invulling van het gemeentelijke en provinciale

---

<sup>63</sup> Het is enkel dankzij deze bevoegdheidsoverdrachten dat de gewesten bij machte zijn het provinciale niveau en de provinciale bevoegdheden te herorganiseren en herstructureren. Voorheen was dit een exclusieve bevoegdheid van de federale wetgevende macht. Deze bevoegdheidsverschuiving komt terug onder randnummers 33-35.

<sup>64</sup> A. ALEN, *Syllabus Staatsrecht*, Deurne, Kluwer rechtswetenschappen, 1993, 57-60.

<sup>65</sup> Die vraag wordt behandeld in hoofdstuk 6 van dit onderzoek, waarbij gezocht wordt naar de noodzaak van bovenlokale structuren en eventuele alternatieven tot de provincies. Zie *infra*, randnummer 81 e.v.

<sup>66</sup> H. REYNAERT en T. VALCKE, *De provincie doorgelicht. Wegwijs in uw provincie*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 9-11.

belang gebeurt grotendeels via een positieve of negatieve kwalificatie van bepaalde aangelegenheden, op grond van de Provinciewet van 30 april 1836<sup>67</sup> en de gewestelijke decreten<sup>68, 69</sup>.

**15.** Op Europees vlak regelt de Raad van Europa de lokale (en de provinciale) autonomie. Via het Europees handvest inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985 tracht het Europese niveau de lokale autonomie en de participatieve democratie te versterken. De lokale autonomie dient ingeschreven te worden in de nationale wetgeving en wordt, indien mogelijk, ook grondwettelijk verankerd.<sup>70</sup> Het Handvest inzake lokale autonomie wordt aangevuld via het Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten van 16 november 2009, zoals het in Vlaanderen decretaal werd goedgekeurd op 15 juli 2011.<sup>71</sup> Het Vlaamse decreet past het Handvest inzake lokale autonomie niet enkel toe op de gemeenten, maar breidt het toepassingsgebied ook uit naar de provincies.<sup>72</sup>

De draagwijdte van het Handvest inzake lokale autonomie en haar aanvullende protocol blijft echter beperkt. Hoewel het handvest mogelijkheden voorziet om de representatieve democratie te verankeren op lokaal vlak, blijven deze optioneel. Omdat de lidstaten het optionele karakter van het Handvest inzake lokale autonomie een gemiste kans vonden, werden de bepalingen gewaarborgd via het aanvullende protocol. In die mate verankert het Handvest inzake lokale autonomie dus toch een principieel recht op participatie, al is niet steeds duidelijk op welke manier dit concept toepassing vindt op het lokale en provinciale niveau. In de praktijk komt het er op neer dat het aan het Vlaamse Gewest toekomt om participatie op het lokale niveau te verzekeren en de gemeenten en provincies verschillende participatieregelingen op te leggen. Het Vlaamse Gewest kan echter niet verder gaan dan haar eigen bevoegdheden en mag niet zomaar participatiestructuren uitwerken die vallen onder

---

<sup>67</sup> Provinciewet 30 april 1836, *BS* 27 november 1891, 1891 (hierna: de Provinciewet).

<sup>68</sup> Zie het Vlaamse Provinciedecreet en de Waalse Code de la démocratie locale et de la décentralisation. De Waalse Code is een officieuze codificatie van alle gewestelijke lokale en provinciale regelgeving. Deze codificatie vindt haar ontstaan in het Decr.W. 29 januari 2004 habilitant le Gouvernement à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux, *BS* 23 februari 2004, 10373. De codificatie werd het laatst gewijzigd via het Decr.W. 9 maart 2017 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux élections locales, *BS* 27 maart 2017, 39892.

<sup>69</sup> Zie S. KEUNEN, "Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk"; K. DE CEUNINCK en T. VALCKE, "Van Gemeentewet naar Gemeentedecreet: gemeentelijke autonomie in historisch perspectief" in H. REYNAERT en K. STEYVERS (eds.), *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 41-60 en vanaf randnummer 58 voor een verdere bespreking van het huidige bevoegdheidspakket van de provincies.

<sup>70</sup> Handv. Raad van Europa nr.122, 15 oktober 1985 inzake lokale autonomie, *BS* 23 september 2004, 68968 (hierna: het Handvest inzake lokale autonomie).

<sup>71</sup> Decr.VI. 15 juli 2011 houdende instemming met het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009, *BS* 31 augustus 2011, 55686.

<sup>72</sup> Zie artikel 3 van het Decr.VI. 15 juli 2011 houdende instemming met het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009, , *BS* 31 augustus 2011, 55686.

de bevoegdheden van het federale niveau of de Vlaamse Gemeenschap. Hierdoor is de uitwerking van het principiële recht op participatie eerder gering, aangezien Vlaanderen reeds voldeed aan de vereisten van het Handvest inzake lokale autonomie en haar aanvullende protocol.<sup>73</sup>

In het kader van het hier gevoerde onderzoek is het Handvest inzake lokale autonomie vooral van belang om de noties van de *gemeentelijke belangen* en de *provinciale belangen* te begrijpen en correct in te vullen, zoals deze ook terugkomen in artikelen 41 en 162 GW. Deze invulling kan gebeuren in samenhang met het subsidiariteitsbeginsel dat, hoewel niet uitdrukkelijk, deel uitmaakt van de *ratio legis* achter het handvest.<sup>74</sup>

### 1.2.b Het bestuurlijk toezicht op de provincies

**16.** Het bestuurlijk toezicht doet dienst als tempering van de in beginsel zeer algemene bevoegdheidsgrond van de gedecentraliseerde besturen onder hun lokale autonomie. Daarom voerde de grondwetgever een controlesysteem in dat de overheden verplicht toe te zien op de administratieve beslissingen van de provinciale besturen. In die mate vormt het bestuurlijk toezicht een essentieel onderdeel van de Belgische staatstructuur als tegengewicht van de lokale autonomie.<sup>75</sup> Het bestuurlijk toezicht wordt in de rechtsleer gedefinieerd als *“het geheel van de middelen waarover de toezichthoudende overheid beschikt om de territoriaal (o.m. de provincies, de gemeenten en de OCMW’s) en functioneel (o.m. de instellingen van openbaar nut) gedecentraliseerde overheden te verplichten, hetzij om de rechtsregels na te leven (legaliteitscontrole), hetzij om het algemeen belang te eerbiedigen (opportunitateitscontrole)”*.<sup>76</sup>

Zo moet de wet of het decreet op grond van artikel 162, tweede lid, 6° GW *“het optreden van de toezichthoudende overheid of van de federale wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad”* verzekeren. Dergelijk mechanisme kan aanzien worden als een systeem van *checks and balances*, waarbij een andere, veelal hogere overheid administratieve

---

<sup>73</sup> E. LANCKSWERDT, “De gevolgen van het aanvullend protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten”, *T.Gem.* 2012, afl. 2, 180-182.

<sup>74</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 4, derde lid van het Handvest inzake lokale autonomie: *“overheidsverantwoordelijkheden dienen in het algemeen bij voorkeur door die autoriteiten te worden uitgeoefend die het dichtst bij de burgers staan. Bij toekenning van verantwoordelijkheid aan een andere autoriteit dient rekening te worden gehouden met de omvang en de aard van de taak en de eisen van doelmatigheid en kostenbesparing”*.

<sup>75</sup> A. DE BECKER e.a., *Het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2010, 4-6.

<sup>76</sup> J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 9.

beslissingen van een andere, gedecentraliseerde overheid<sup>77</sup> mag controleren.<sup>78</sup> Naast de passieve verplichting van de provincies om de hiërarchie der rechtsnormen niet te schenden<sup>79</sup>, wordt dus op ieder provinciaal handelen vanuit de lokale autonomie ook actief toegezien door een hogere overheid. Conform artikel 7, §1, eerste lid, BWHI wordt deze rol in beginsel toebedeeld aan de gewesten<sup>80</sup>, wat wordt bevestigd in het Gemeente- en Provinciedecreet.<sup>81</sup> Deze principiële bevoegdheid van de gewesten, namelijk het *gewoon bestuurlijk toezicht*, geldt zolang een wet of decreet geen specifiek bestuurlijk toezicht exclusief toebedeelt aan een andere entiteit, ongeacht of het een materie betreft die valt onder het gewestelijke bevoegdheidspakket.<sup>82</sup> Het gewoon bestuurlijk toezicht wordt uitgeoefend op de administratieve beslissingen van de provincies of gemeenten die binnen hun respectievelijke belangensfeer worden gesteld.<sup>83</sup>

Belangrijk is wel dat deze algemene principiële bevoegdheid van de gewesten geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van het federale niveau of de gemeenschappen (of de gewesten zelf) om een *specifiek bestuurlijk toezicht* uit te oefenen met betrekking tot aangelegenheden die onder hun respectievelijke bevoegdheden vallen. Ook het federale niveau, de gewesten en gemeenschappen kunnen dan een specifiek toezicht uitoefenen over die medebewindstaken die zij opdroegen aan de provincies<sup>84</sup>, overeenkomstig de materiële bevoegdheden die hen toebehooren.<sup>85</sup>

---

<sup>77</sup> Alle territoriaal en functioneel gedecentraliseerde besturen vallen zo onder het toezicht van een hogere overheid. Zo bijvoorbeeld de OCMW's, zie ook D. VAN CAMPENHOUT, "Nieuwe regels inzake het administratief toezicht op de OCMW's", *TBP* 1999, 615-616.

<sup>78</sup> J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, II, Brugge, die Keure, 2015, 1321-1325.

<sup>79</sup> W. DE COCK, "De impact van de hiërarchie der rechtsnormen en het medebewind op de gemeentelijke reglementaire bevoegdheid", *TVW* 2012, afl. 3, 207-210.

<sup>80</sup> Volgens dit artikel strekt het bestuurlijk toezicht zich evenwel niet uit over de regelingen die krachtens de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de nieuwe gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 19 juli 2012 opgenomen zijn in de gemeentewet, de nieuwe gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen.

<sup>81</sup> Zie artikel 284 e.v. Gemeentedecreet en artikel 241 e.v. Provinciedecreet.

<sup>82</sup> J. GORIS, "Het administratief toezicht" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 481-496.

<sup>83</sup> Zie o.a. Arbitragehof 22 december 1988, nr. 73/88; Arbitragehof 20 januari 1999, nr. 3/99; Arbitragehof 17 juni 1999, nr. 69/99 en Arbitragehof 3 mei 2000, nr. 52/2000.

<sup>84</sup> Zie *infra*, randnummers 47 en 48 voor een bespreking van het provinciale medebewind. Een specifiek bestuurlijk toezicht van de federale overheid geldt bijvoorbeeld voor de brandweer- en politieaangelegenheden. A. COOLSAET, "De tuchtregeling voor het brandweerpersoneel en het bestuurlijk toezicht", *T.Gem.* 2007, afl. 3, 251-255.

<sup>85</sup> Zie artikel 7, §1, tweede lid BWHI.

Iedere entiteit dient wel zelf de vorm en de inhoud van haar desbetreffende specifieke toezicht bij wet of decreet te regelen.<sup>86</sup> Het specifieke toezicht van een entiteit die een bepaalde taak opdraagt aan de provincies blijft parallel bestaan met het gewoon bestuurlijk toezicht van de gewesten. Beiden kunnen tegelijkertijd bestaan en uitgeoefend worden, tenzij iets anders werd bepaald. Dus zelfs al zou er een specifiek toezicht bestaan, blijven de gewesten principieel hun gewoon toezicht uitoefenen over de wettigheid van de beslissingen en het algemeen belang.<sup>87</sup> Het is ook mogelijk dat de gewesten tegelijkertijd zowel een gewoon bestuurlijk toezicht uitoefenen, alsook een specifiek bestuurlijk toezicht indien ze een bepaalde medebewindstaak hebben opgedragen aan de provincies.<sup>88</sup> Het onderscheid tussen het gewoon bestuurlijk toezicht en het specifiek bestuurlijk toezicht moet gezocht worden in het gegeven of een provincie een beslissing nam op grond van haar algemene bevoegdheidsgrond onder de lokale autonomie of op grond van een medebewindstaak die haar werd opgedragen.<sup>89</sup>

**17.** De uiteindelijke uitoefening van het bestuurlijk toezicht kan verschillende vormen aannemen. Eerst en vooral kan het toezichtsmechanisme bestaan uit een *algemeen bestuurlijk toezicht*, waarbij een administratieve beslissing van een gedecentraliseerd bestuur onmiddellijk kan uitgevoerd worden. Deze beslissing blijft evenwel onder voorbehoud van een *a posteriori* schorsing of vernietiging, waarbij de toezichthoudende entiteit curatief kan optreden. Veelal wordt deze controle doorgevoerd na een klacht of een administratief beroep, al kan het gewest ook op eigen initiatief stappen ondernemen<sup>90, 91</sup>. Een schorsings- of vernietigingsbeslissing van de toezichthoudende overheid betekent niet dat deze zich in de plaats mag stellen van het lagere bestuur. Het is dan aan het lager bestuur om opnieuw een administratieve beslissing te vellen. Daarnaast bestaat er ook een *bijzonder bestuurlijk toezicht*. Hierbij is de uitvoerbaarheid van een administratieve beslissing onder voorbehoud van een *a priori* advies, goedkeuring of machtiging van deze beslissing door de toezichthoudende overheid.<sup>92</sup> Ten slotte kan het bestuurlijk toezicht ook uitgeoefend worden als een *dwangtoezicht*. Hoewel de toezichthoudende overheid zich in principe niet in de plaats mag stellen van de lagere overheid, kan dit uitzonderlijk wel

---

<sup>86</sup> Voor de invulling van een specifiek bestuurlijk toezicht moet dus gekeken worden naar de wettekst en de parlementaire voorbereiding ervan. Zie RvS 2 april 2013, nr. 223.094, APT 2013, afl. 3, 332 en RvS 29 juni 2012, nr. 220.124.

<sup>87</sup> De entiteiten met een specifiek bestuurlijk toezicht moeten zich dan ook onthouden van het beperken van het gewoon bestuurlijk toezicht van de gewesten. Zij mogen de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden inzake de gemeentelijke en provinciale instellingen niet “*onmogelijk of overdreven moeilijk*” maken. Zie Arbitragehof 21 januari 2004, nr. 12/2004 en RvS 2 april 2013, nr. 223.094, APT 2013, afl. 3, 332.

<sup>88</sup> A. DE BECKER e.a., *Het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2010, 9.

<sup>89</sup> J. GORIS, “Het administratief toezicht” in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 485-486.

<sup>90</sup> Zie RvS 17 januari 2003, nr. 114.644.

<sup>91</sup> J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 13 en S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2014, 41-49.

<sup>92</sup> RvS 9 september 1999, nr. 83.411, De Braekeleer en RvS 12 mei 2015, nr. 231.206, Van Den Hauwe e.a.

wanneer een dwangtoezicht wordt toegepast. Wanneer de toezichthoudende overheid haar dwangtoezicht uitoefent, kan zij, na een schriftelijke aanmaning, een commissaris aanduiden die wettelijk omschreven maatregelen laat uitvoeren door de lagere overheid.<sup>93</sup> Dit moet aanzien worden als een laatste redmiddel om een disfunctionele of onwillige overheid op het juiste pad te brengen.<sup>94</sup>

Wat de (Vlaamse) provincies betreft, neemt het principiële bestuurlijke toezicht van de gewesten in beginsel de vorm aan van een algemeen bestuurlijk toezicht.<sup>95</sup> De uitoefening van het bestuurlijk toezicht komt neer op het vrijwaren van het algemeen belang en het controleren van de wettigheid van alle administratieve beslissingen. Het bestuurlijk toezicht omhelst hier dus een wettigheids- en in zekere zin ook een opportuniteitscontrole.<sup>96</sup> Het uitoefenen van het algemeen bestuurlijk toezicht is in principe dan ook mogelijk voor alle provinciale administratieve beslissingen. Dit neemt niet weg dat het Provinciedecreet het gewoon bestuurlijk toezicht van de gewesten in enkele limitatieve gevallen de vorm doet aannemen van een bijzonder bestuurlijk toezicht, dan wel van een dwangtoezicht<sup>97</sup>. Het kan ook zijn dat een decreet of een wet een bepaald luik van het gewoon bestuurlijk toezicht aan de gewesten onttrekt en toekent aan een andere entiteit.<sup>98</sup> Ook kan het voorkomen dat de gewesten hun bestuurlijk toezicht pas kunnen uitoefenen nadat zij gevat zijn door een georganiseerd bestuurlijk beroep.<sup>99</sup>

Ten slotte kan ieder specifiek bestuurlijk toezicht op de provinciale medebewindstaken nog eens apart geregeld worden door de desbetreffende toezichthoudende entiteit, vermits dit het principiële gewoon bestuurlijk toezicht van de gewesten niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.<sup>100</sup>

---

<sup>93</sup> J. DUJARDIN e.a., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 14-16.

<sup>94</sup> I. OPDEBEEK, "Het dwangtoezicht, het ultieme wapen tegen een onwillig bestuur", *T.Gem.* 2005, afl. 3, 194-197.

<sup>95</sup> Het algemeen bestuurlijk toezicht geldt als het gemeen recht. Pas wanneer het decreet of de wet dit uitdrukkelijk bepaalt, zal een bijzonder bestuurlijk toezicht mogelijk zijn. Zie Cass. 7 juni 2002, nr. AR C.01.0039.F.

<sup>96</sup> Zie RvS 29 juni 2000, nr. 88.442; RvS 9 maart 2004, nr. 128.996, provincie Antwerpen; RvS 27 januari 2005, nr. 139.846 de gemeente Drogenbos; RvS 5 februari 2009, nr. 190.231, de gemeente Drogenbos en A. DE BECKER e.a., *Het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2010, 6-7.

<sup>97</sup> Zie artikel 253 Provinciedecreet.

<sup>98</sup> J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, II, Brugge, die Keure, 2015, 1321-1325 en R. TIJS, *Algemeen Bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 91.

<sup>99</sup> Dit komt bij enkele welbepaalde toepassingsgevallen voor. Zie J. GORIS, "Het georganiseerd bestuurlijk beroep en het algemeen bestuurlijk toezicht: de soms vage scheidingslijn wordt steeds vager", *T.Gem.* 2007, afl. 3, 189-197.

<sup>100</sup> Zie Arbitragehof 21 januari 2004, nr. 12/2004 en RvS 2 april 2013, nr. 223.094, *APT* 2013, afl. 3, 332 en J. GORIS, "Het administratief toezicht" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 489-496.

## 1.2.c Beperkingen op de lokale en provinciale autonomie

**18.** Het Grondwettelijk Hof en de Raad van State hebben zich reeds eerder uitgesproken over wettelijke of decretale beperkingen op de lokale en provinciale autonomie.

Al in 2005 tekende het Grondwettelijk Hof in een principiële arrest de krijtlijnen uit van mogelijke beperkingen op de lokale en provinciale autonomie en wat de draagwijdte mag zijn van dergelijke beperking. Het voorwerp van dit arrest betrof verschillende beroepen tot vernietiging van diverse bepalingen van het decreet van het Waalse Gewest van 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies.<sup>101</sup> Het Waalse decreet verbood, naast heel wat diverse bepalingen, de provincies nog langer op te treden met betrekking tot bepaalde aangelegenheden.<sup>102</sup> De verzoekers, waaronder het provinciebestuur van Henegouwen, waren echter van mening dat het Waalse gewest haar bevoegdheden te buiten ging en zij geen rekening had gehouden met de autonomie van de provincies. De Waalse provincies zouden namelijk niet langer kunnen optreden bij aangelegenheden die voorheen van provinciaal belang waren. In diens beoordeling voert het Grondwettelijk Hof echter aan dat “[het beginsel van de lokale autonomie] *echter geen afbreuk [doet] aan de verplichting van de provincies, wanneer zij optreden op grond van het provinciaal belang, om de hiërarchie der normen in acht te nemen*”.<sup>103</sup> Het federale niveau, de gemeenschappen en de gewesten zijn dus steeds vrij om op te treden inzake aangelegenheden die onder hun bevoegdheden vallen. De provincies dienen zich bij de uitoefening van hun provinciale bevoegdheden te schikken naar deze hogere reglementering. De provincies worden *de facto* buiten spel gezet om deze aangelegenheden nog naar eigen goeddunken te regelen. De hiërarchie der rechtsnormen blijft gelden, ook al legt deze hogere reglementering de autonomie van de provincies aan banden. De provincies mogen slechts optreden binnen de lijnen van en conform deze federale, gemeenschappelijke of gewestelijke reglementering.<sup>104</sup>

Het Grondwettelijk Hof gaat nog verder en beslist: *“het beginsel van lokale autonomie doet evenmin 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 toekomst”*.<sup>105</sup> Ook al is het in principe aan de gemeenten en provincies om zelf uit te maken wat van gemeentelijk of provinciaal belang is, toch kunnen het federale niveau of de deelstaten bepalen welk niveau zij het meest geschikt achten om bepaalde aangelegenheden te regelen. Zodoende sluiten zij, mede op grond

---

<sup>101</sup> Decr.W. 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies in de aangelegenheden geregeld krachtens artikel 138 GW, BS 30 maart 2004, 17833.

<sup>102</sup> Arbitragehof 25 mei 2005, nr. 95/2005.

<sup>103</sup> Zie Arbitragehof 25 mei 2005, nr. 95/2005, 16, overw. B.24.

<sup>104</sup> Zie S. AERTS, “Lokale autonomie en de rechtspositieregeling van het Vlaams gemeentepersoneel. Beknopte schets en signalering van enkele knelpunten.”, *TBP* 2015, afl. 4-5, 228-242.

<sup>105</sup> Zie Arbitragehof 25 mei 2005, nr. 95/2005, 16, overw. B.25.

van de werking van de hiërarchie der rechtsnormen, de lokale en provinciale besturen uit om in deze aangelegenheden nog verder op te treden. *In casu* deed het Waalse Gewest dit door de notie van het provinciaal belang op een stringente wijze te regelen.<sup>106</sup>

**19.** Ten slotte voert het Grondwettelijk Hof wel een matige tempering in op de uitgebreide beleidsvrijheid van het federale niveau en de deelstaten. Beperkingen op de provinciale autonomie zijn enkel strijdig wanneer ze “*kennelijk onevenredig*” zijn. Volgens het Hof zou dergelijke kennelijk onevenredige beperking bijvoorbeeld voorkomen “*indien* [de beperking op de lokale of provinciale autonomie] *ertoe zou leiden dat aan de provincies het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt onttrokken, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord door het feit dat die beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau*”.<sup>107</sup> Volgens Frank JUDO kan men uit deze overweging afleiden dat ook het evenredigheidsbeginsel hier een rol speelt als bevoegdheidsverdelende norm.<sup>108</sup> Deze principes worden telkens opnieuw bevestigd door het Grondwettelijk Hof; wanneer een aangelegenheid niet uitsluitend onder het provinciaal belang valt en zij niet tot de kerntaken van de provincie behoort, vormt een inperking van de provinciale bevoegdheden geen kennelijk onevenredige inbreuk op de provinciale autonomie.<sup>109</sup> Hoewel het Hof deze temperende werking regelmatig aanvoert, heeft het Hof tot op heden nog geen wetgevende akte vernietigd op grond van een kennelijk onevenredige beperking op de lokale autonomie van de provincies of gemeenten.<sup>110</sup>

**20.** De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wordt bijgetreden door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. Ook de Raad bevestigt dat de lokale autonomie niet inhoudt dat de decreetgever niet kan besluiten dat een bepaalde aangelegenheid beter op een hoger bestuursniveau geregeld zou worden. Zij kan van oordeel zijn dat een uniforme regeling over een groter grondgebied aangewezen is boven een louter lokale of provinciale uitwerking.<sup>111</sup> De lokale autonomie is niet absoluut en de gemeenten en provincies blijven overeenkomstig de hiërarchie der rechtsnormen gebonden door de bepalingen van hogere overheden.<sup>112</sup> Een hogere overheid mag wel niet zomaar een verplichting

---

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> Zie Arbitragehof 25 mei 2005, nr. 95/2005, 16, overw. B.26.

<sup>108</sup> F. JUDO, “De draagwijdte van het evenredigheidsbeginsel als bevoegdheidsverdelende norm”, *NJW* 2010, afl. 2015, 64.

<sup>109</sup> M. NIHOUL, “La protection juridique de l'autonomie locale par la Cour constitutionnelle en Belgique” in X, *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, 1099-1121.

<sup>110</sup> GwH 15 januari 2009, nr. 7/2009; GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010; GwH 16 juni 2011, nr. 109/2011, *T.Gem.* 2012, afl. 1, 46; GwH 22 maart 2012, nr. 47/2012; GwH 8 mei 2014, nr. 73/2014; GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015; GwH 2 juli 2015, nr. 100/2015; GwH 19 november 2015, nr. 162/2015.

<sup>111</sup> RvS 12 juli 2012, nr. 220.293; RvS 26 juni 2013, nr. 224.085; RvS 11 juli 2013, nr. 224.346.

<sup>112</sup> RvS 12 februari 2009, nr. 190.373.



opleggen aan de gemeenten of provincies, zonder dat zij aangeeft op grond van welke motieven zij dit noodzakelijk achtte.<sup>113</sup>

Hoewel het beginsel van de lokale autonomie staande blijft, dienen lokale en provinciale overheden zich, bij het toe-eigenen van aangelegenheden die zij van lokaal of provinciaal belang achten, er steeds van te vergewissen dat dit niet strijdig is met een federale of deelstatelijke regeling van die aangelegenheid. Uit bovenstaande rechtspraak vloeit voort dat het federale niveau of de deelstaten de lokale autonomie aan banden kunnen leggen, zolang dit niet indruist tegen de kerntaken van het lokale of provinciale niveau en indien zij van oordeel zijn dat die bepaalde bevoegdheden beter kunnen geregeld worden op een ander bestuursniveau. Hoewel de lokale autonomie *de iure* gevrijwaard blijft, is zij *de facto* slechts zeer moeilijk af te dwingen en krijgen de hogere besturen de nodige ruimte om te tornen aan de provinciale bevoegdheden.<sup>114</sup> Volgens de Raad van State, afdeling Wetgeving staat de lokale autonomie zo ook de huidige hervorming van het provinciale niveau niet in de weg.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> RvS 15 mei 2004, nr. 131.299.

<sup>114</sup> M. NIHOUL, "La protection juridique de l'autonomie locale par la Cour constitutionnelle en Belgique" in X, *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, 1099-1121.

<sup>115</sup> Zie Adv.RvS. nr. 59.589/3 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies', *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1 en de uiteenzetting hiervan randnummer 60.

### 1.3 Subsidiariteitsbeginsel

**21.** Het verdelen van bevoegdheden over de verschillende geledingen en niveaus van de Belgische staatstructuur is geen evidente opdracht. Sinds het verschuiven van een unitair België naar een België met sterke lokale en deelstatelijke bestuursniveaus én het opkomen van Europese en internationale instellingen, bestaat er geen eenvoudige oplossing voor een correcte en functionele verdeling van de bevoegdheden over alle niveaus. Naast het principe van de lokale autonomie kan ook het principe van de subsidiariteit de grondwet-, wet-, en decreetgever begeleiden in deze opdracht.<sup>116</sup>

Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat *“bevoegdheden moeten worden gesitueerd bij de lagere overheid, tenzij de interventie van de hogere overheid de doeltreffendheid verhoogt”*.<sup>117</sup> In die mate kent het subsidiariteitsbeginsel volgens July MOLLIN een rol als bevoegdheidsverdelend principe dat bepaalt dat beleidsbeslissingen moeten genomen worden op het meest functionele niveau en zo dicht mogelijk tot de leefwereld van de burger.<sup>118</sup> Het subsidiariteitsbeginsel kan op deze manier gebruikt worden om te achterhalen welk niveau het meest geschikt is om op te treden in een bepaalde aangelegenheid.<sup>119</sup>

Bovenstaande definitie lijkt zich vooral uit te spreken in het voordeel van de lagere overheden. Zo vormt de subsidiariteit vooral een manier voor de lagere overheden om hun lokale autonomie te vrijwaren. Als laagste overheid staan zij namelijk dicht bij de directe leefwereld van de burger. Nochtans omvat de subsidiariteit ook een tweede luik. Het optreden van een hogere overheid is gerechtvaardigd wanneer dit efficiënter en doeltreffender kan gebeuren.<sup>120</sup> Op die manier komt subsidiariteit ook neer op een efficiëntie- en effectiviteitsafweging. De hogere overheid neemt een bepaalde materie best op zich als het de lagere overheid ontbreekt aan middelen of daadkracht om een bevoegdheid volwaardig uit te oefenen of als de positie van de hogere overheid zorgt voor een toegevoegde waarde.<sup>121</sup>

---

<sup>116</sup> Een versplintering van de bevoegdheidspakketten noopt dan ook tot het reguleren van de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende niveaus. Dit kan en wordt momenteel opgevangen via een (grond)wettelijk kader die de rechten en plichten van iedere instantie vastlegt. G. MARTYN en R. OPSOMMER, *Geschiedenis van het publiekrecht en de politiek*, Brugge, die Keure, 2014, 210-211.

<sup>117</sup> W. VANDENBRUWAENE, “Het subsidiariteitsbeginsel naar Belgisch Grondwettelijk Recht”, *TBP* 2013, afl. 2-3, 151.

<sup>118</sup> J. MOLLIN, “Subsidiariteitsbeginsel als waarborg voor lokale autonomie”, *Juristenkrant* 2011, afl. 132, 10-11.

<sup>119</sup> A. ALEN, “Principe de subsidiarité et fédéralisme” in F. DELPEREE (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 461.

<sup>120</sup> W. VANDENBRUWAENE, “De rechterlijke toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel”, *RW* 2015-16, afl. 9, 323-332.

<sup>121</sup> W. VANDENBRUWAENE, “Het subsidiariteitsbeginsel naar Belgisch Grondwettelijk Recht”, *TBP* 2013, afl. 2-3, 151.

22. Hoewel het subsidiariteitsbeginsel een gekend principe is en regelmatig wordt aangehaald, blijft haar toepassing een vaag gebeuren. Zoals aangegeven door Françoise LEURQUIN-DE VISSCHER dienen we ons af te vragen of het subsidiariteitsbeginsel *nota bene* wel bestaat in het Belgisch rechtssysteem. Voor haar vormt het principe van de subsidiariteit, vanuit materieelrechtelijk perspectief, een sociaal-filosofische gedachtegang met een waaier aan mogelijke invullingen. Als (extra-)juridisch concept krijgt het een rol als toetssteen om een veelheid aan functies en bevoegdheden te verdelen over alle bestuursniveaus heen.<sup>122</sup> Nochtans blijft het formeelrechtelijk een gevoelig beginsel en is het niet evident om zich juridisch te beroepen op een concept zonder duidelijke omkadering.<sup>123</sup>

Zo ook in België, waar het principe in de rechtsleer en rechtspraak wordt erkend, maar waar het tot op heden weinig expliciete juridische grondslag kent. Het beginsel blijft in die mate een vorm van logisch redeneren en een hulpmiddel bij het (her)vormen van staatsrechtelijke structuren.<sup>124</sup> Het kan de wet- of decreetgever begeleiden bij hun zucht naar staatsrechtelijke uniformiteit en harmonisatie.<sup>125</sup> Vandaar dat het hanteren van het subsidiariteitsbeginsel kan verschillen naargelang het toepasselijke beleidsdomein. Bij het verdelen van een bevoegdheid moet telkens opnieuw eenzelfde subsidiariteitsafweging gebeuren. Het theoretische kader blijft grotendeels hetzelfde, maar de toepassing ervan is steeds een verhaal *in concreto*.<sup>126</sup>

Het beginsel van de subsidiariteit komt op vlak van wetgeving en bestuur neer op het vastleggen van spelregels en afspraken tussen de Europese en Belgische bestuursniveaus. Overleg en toezicht spelen hierbij een grote rol waarbij lagere en hogere entiteiten de nodige bewegingsvrijheid krijgen om in te spelen op de belangen en noden zoals deze op dat niveau gevoeld worden.<sup>127</sup>

---

<sup>122</sup> F. LEURQUIN-DE VISSCHER, "Existe-t-il un principe de subsidiarité?" in F. DELPEREE (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 21-45.

<sup>123</sup> In sommige landen, zoals Frankrijk, krijgt het subsidiariteitsbeginsel al een voorzichtige formele toepassing. Zie A. LECOCQ, "Le principe de subsidiarité confirmé par la Cour suprême administrative française", *RGF* 2010, afl. 1, 4-11.

<sup>124</sup> Zo ook haalt het regeerakkoord van de huidige Vlaamse Regering het subsidiariteitsbeginsel frequent aan. Zie DEPARTEMENT KANSELARIJ EN BESTUUR, *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2014, 62, 75-76, 102, 104, 113, 134 en 151-153.

<sup>125</sup> F. LEURQUIN-DE VISSCHER, "Existe-t-il un principe de subsidiarité?" in F. DELPEREE (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 21-45.

<sup>126</sup> Binnen het Belgische rechtssysteem wordt dit beginsel bijvoorbeeld toegepast binnen de werkingssfeer van het ruimtelijke ordeningsrecht. Zie F. DE RYNCK, "Subsidiariteit in de ruimtelijke ordening. Een bestuurskundige bijdrage", *TROS* 2000, bijzonder nummer, 50-59.

<sup>127</sup> D. VERTE, "Van externe naar interne subsidiariteit?", *TROS* 2000, bijzonder nummer, 46-49.

### 1.3.a Betekenis op nationaal niveau

**23.** Hetzelfde geldt voor het subsidiariteitsbeginsel binnen de federale staatstructuur van België. Volgens André ALEN omvat het subsidiariteitsbeginsel twee aspecten.<sup>128</sup> Een eerste aspect is het toekennen van de nodige rechten en bevoegdheden aan de gedecentraliseerde besturen opdat zij kunnen inspelen op hun respectievelijke aangelegenheden en noden. Het tweede aspect houdt daarentegen in dat de hoogste besturen beperkt worden in hun macht om de laagste besturen<sup>129</sup> de kans te gunnen adequaat in te spelen op hun aangelegenheden. Dergelijk kader is nodig omdat de taakstelling van de gemeenten en provincies in ruime mate afhankelijk is van de visie van het deelstatelijk niveau. Subsidiariteit houdt meer in dan het louter verdelen van bevoegdheden naargelang het meest geschikte niveau. Sterker zelfs, hij beschouwt dat "*le principe de subsidiarité peut être considéré comme une caractéristique typique des systèmes d'Etat fédéraux*".<sup>130</sup>

Nochtans ligt het subsidiariteitsbeginsel niet uitdrukkelijk vervat in de Belgische Grondwet. Ze krijgt onder andere een impliciete werking via het principe van de lokale autonomie ex artikelen 41 en 162 GW. De lokale autonomie heeft enkele raakvlakken met bovenstaande aspecten omdat ze in beginsel de nodige bevoegdheden toekent aan de gedecentraliseerde besturen en ze de hogere overheden beperkt in hun beleidsvrijheid. Waar het principe van de subsidiariteit oplegt dat bestuurlijke beslissingen moeten genomen worden op het niveau dat hier het best voor geschikt is, geeft de lokale autonomie aan dat de gemeenten en provincies enige slagkracht moeten behouden om hun lokale of provinciale belangen te regelen.<sup>131</sup> De lokale autonomie versterkt in die mate (beide aspecten van) het subsidiariteitsbeginsel. Natuurlijk is de lokale autonomie afhankelijk van het wettelijke en decretale kader van de federale en deelstatelijke niveaus<sup>132</sup>, maar is de bewegingsvrijheid van de hogere overheden ook begrensd tot hun respectievelijke bevoegdheidspakketten. De aanwezigheid van de twee aspecten vermeld door André ALEN kunnen aanzien worden als een impliciete implementatie van het subsidiariteitsbeginsel in de Belgische staatstructuur.<sup>133</sup>

---

<sup>128</sup> A. ALEN, "Principe de subsidiarité et fédéralisme" in F. DELPEREE (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 461-462.

<sup>129</sup> Hieronder kan men het volledige spectrum zien van lokale en bovenlokale structuren, zoals de intergemeentelijke districten, gemeenten, intergemeentelijke en bovenlokale samenwerkingen en alle structuren die lager staan dan de gemeenschappen en gewesten. Al valt hier ook onder hoe de gemeenschappen en gewesten zich verhouden tot de federale entiteit. Dit onderzoek richt zich op de provincies, maar ook op alle besturen die zich situeren in het vacuüm tussen de lokale en regionale niveaus.

<sup>130</sup> A. ALEN, "Principe de subsidiarité et fédéralisme" in F. DELPEREE (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 461-462.

<sup>131</sup> J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, II, Brugge, die Keure, 2015, 1328.

<sup>132</sup> Zie *supra*, randnummers 11-14.

<sup>133</sup> A. ALEN, "Principe de subsidiarité et fédéralisme" in F. DELPEREE (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 461-462.

Met betrekking tot de lokale autonomie omvat het subsidiariteitsbeginsel dus zowel een positief als negatief aspect. Het positieve aspect verplicht de hogere overheid om in te grijpen indien de lagere overheid niet bij machte is om op te reden. Het negatieve aspect beschermt de autonomie van de lagere overheid tegen een ongerechtvaardigd ingrijpen door de hogere overheid. De lokale autonomie en de bevoegdheidsgrenzen voor de federale en deelstatelijke overheden waarborgen het subsidiariteitsbeginsel, en omgekeerd.<sup>134</sup>

Ten slotte haal ik graag aan dat het subsidiariteitsbeginsel een belangrijk efficiëntie criterium omvat. Zoals vastgesteld, bestaat er een impliciete link tussen het subsidiariteitsbeginsel en de lokale autonomie. Het mechanisme van de lokale autonomie neemt evenwel niet weg dat aangelegenheden ontnomen kunnen worden aan de gedecentraliseerde besturen als zij niet in staat zijn een bevoegdheid efficiënt te benutten. De lokale autonomie is niet absoluut<sup>135</sup> en de democratische legitimiteit van de laagste entiteiten moet in verhouding geplaatst worden tot de draagkracht en capaciteiten van die entiteiten. Het subsidiariteitsbeginsel gebiedt dan ook dat lagere overheden zich onthouden van projecten en doelstellingen die hun vermogen te boven gaan, hoewel zij *de facto* de nood kunnen voelen om in te grijpen. Het is dan de taak van de lagere overheden om de hogere overheden bewust te maken van de problematiek en de nood om in te grijpen.<sup>136</sup>

**24.** Het bovenstaande relaas moet geplaatst worden in het ruimere kader van de staatsrechtelijke bevoegdheidsverdeling. De verdeling van de bevoegdheden van het federale niveau en de deelstaten is gestoeld op het exclusiviteitsbeginsel. Wanneer één entiteit een (aspect van) een bevoegdheid kan regelen, kunnen de andere entiteiten dit in principe niet.<sup>137</sup> De lokale besturen kunnen – of konden – de strikte verdeling van de BWHI en de exclusiviteitsleer overstijgen. De gemeenten en provincies kunnen op grond van artikel 41 GW bevoegdheden naar zich toe trekken indien zij deze respectievelijk van gemeentelijk of provinciaal belang achten. Zij moeten wel de hiërarchie der rechtsnormen blijvend respecteren.<sup>138</sup> Artikel 41 GW is een veruitwendiging van het subsidiariteitsbeginsel, waarbij gemeentelijke en provinciale belangen zich spontaan kunnen verdelen in relatie tot de noden die de laagste entiteiten voelen. Dit prerogatief van de gemeentelijke en provinciale besturen staat echter al

---

<sup>134</sup> J. MOLLIN, "Subsidiariteitsbeginsel als waarborg voor lokale autonomie", *Juristenkrant* 2011, afl. 132, 10-11.

<sup>135</sup> Zie *supra*, randnummers 18-20.

<sup>136</sup> W. VANDENBRUWAENE, "Het subsidiariteitsbeginsel naar Belgisch Grondwettelijk Recht", *TBP* 2013, afl. 2-3, 150-161.

<sup>137</sup> De strikte verdeling op grond van het exclusiviteitsbeginsel staat echter onder druk, waarbij de rechtspraak al verschillende keren genoodzaakt was terug te grijpen naar de zogenaamde zwaartepuntleer. Zie J. VANPRAET, "Het dogma van de exclusieve bevoegdheden gerelativeerd: de meervoudige bevoegdheidskwalificatie in het federale België" in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 209-230.

<sup>138</sup> Dit vloeit voort uit artikel 162 GW. Zie *supra*, randnummer 12 en J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 124-168.

enkele jaren onder druk. Sinds de toevoeging van een deelstatelijk niveau van gemeenschappen en gewesten dienen zij niet enkel rekening te houden met hun plaats in de hiërarchie ten opzichte van de federale wetgever, maar ook ten opzichte van de decreetgevers. Hieruit kunnen zowel taakstellingen als beknottingen voor het provinciale niveau voortvloeien.<sup>139</sup>

Hoewel de formeelrechtelijke impact gering is, maakt het subsidiariteitsbeginsel op grondwettelijk en staatsrechtelijk vlak impliciet deel uit van het bevoegdheidsverdelende kader.<sup>140</sup>

**25.** Een voorbeeld van een potentiële formeelrechtelijke erkenning van het subsidiariteitsbeginsel ligt vervat in het bindende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Ondanks het subsidiariteitsbeginsel door de wet- en decreetgevers veelvuldig gebruikt wordt in verschillende memories van toelichting<sup>141</sup>, kreeg dit beginsel uitzonderlijk een (gedeeltelijk) formeelrechtelijke erkenning in de visie op ruimtegebruik van de Vlaamse Regering. Het Vlaamse structuurplan bevat structuurbepalende elementen van gewestelijk belang en uitvoerende taakstellingen voor de Vlaamse administratie, de gemeenten en de provincies.<sup>142</sup> Een bepaald deel van het structuurplan is door zijn decretale bekrachtiging bindend voor het Vlaamse Gewest, haar diensten en instellingen, de besturen die onder haar bestuurlijk toezicht staan en de door haar erkende vennootschappen.<sup>143</sup> Hiernaast bevat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen ook een informatief en richtinggevend gedeelte. Het Vlaamse structuurplan tracht het subsidiariteitsbeginsel te definiëren, te verklaren hoe men de positie van de gemeenten en provincies binnen het structuurplan dient te begrijpen en tracht enkele aanwijzingen te geven over de toepassing ervan.<sup>144</sup>

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen definieert het beginsel als volgt: “[het] *subsidiariteitsbeginsel houdt in dat elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid zich bezighoudt met die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau. Een beslissing op een hoger niveau is te verantwoorden als het belang*

---

<sup>139</sup> P. DEFOORT, “De bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?”, *TROS* 2005, afl. 40, 284-285.

<sup>140</sup> Dit mag men niet verwarren met de *in concreto* verdeling van bevoegdheden. Dit is louter het fundament waarop de feitelijke verdeling door de wet- en decreetgevers kan gebeuren. Het dient gezien te worden als het kader waarop de belangenafweging bij de concrete verdeling plaatsvindt.

<sup>141</sup> Recente voorbeelden hiervan vindt men terug in de MvT van het Ontwerp van decreet betreffende onteigening voor het algemeen nut, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 991/1, 5, 147, 156 en de MvT van het Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 773/1, 35.

<sup>142</sup> X. BUIJS en A. GLABEKE, “Taakstelling in de ruimtelijke planning: wie is bevoegd voor wat?”, *TROS* 2007, afl. 47, 284-291.

<sup>143</sup> Decr.VI. 17 december 1997 houdende bekrachtiging van de bindende bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, *BS* 21 maart 1998, 8306.

<sup>144</sup> P. CABUS en P. SAEY, “Subsidiariteit in het nieuwe Vlaamse planningssysteem: plaatsbepaling en eerste evaluatie”, *TROS* 2000, bijzonder nummer, 31-45.

en/of de reikwijdte ervan op het lagere niveau duidelijk overstijgt. Een hoger niveau treedt slechts op voorzover [sic] de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door het lager niveau kunnen worden verwezenlijkt”.<sup>145</sup> Het Ruimtelijk Structuurplan geeft hier met betrekking tot de ruimtelijke ordening een opvallende definitie, waarbij zij inspiratie putte uit het Europese Verdrag van Maastricht.<sup>146</sup>

Het Vlaamse structuurplan geeft ook aan dat “[om] het subsidiariteitsbeginsel inzake het ruimtelijk beleid optimaal te laten functioneren en het ruimtelijk beleid op Vlaams niveau als kader te laten doorwerken naar de andere bestuursniveaus, is structureel overleg en samenwerking van ieder bestuursniveau een essentiële voorwaarde. [...] Daarnaast is het noodzakelijk dat ondersteuning tussen het Vlaams Gewest, de provincie en de gemeente en tussen de overheidssectoren kan [sic] plaatsvinden op verschillende vlakken [...] Een goede begeleiding en ondersteuning van de gemeenten is onontbeerlijk voor de opmaak en het uitvoeren van gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen, in het bijzonder voor de kleinere gemeenten in het buitengebied die slechts over beperkte middelen beschikken”.<sup>147</sup> Niet alleen geeft zij dus een definitie van het subsidiariteitsbeginsel, maar geeft zij ook enkele klemtonen mee die aangeven hoe het beginsel in de praktijk dient te worden toegepast. Deze klemtonen zijn belangrijk omdat het Vlaamse Gewest, haar instellingen, de gemeenten en provincies rekening moeten houden met de bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Dankzij de goedkeuring door de Vlaamse Regering<sup>148</sup> en bekrachtiging door het Vlaams Parlement<sup>149</sup> functioneert het Vlaamse structuurplan als een juridische bron, met bindende, richtinggevende en informatieve delen ten opzichte van de Vlaamse instellingen en diverse lagere overheden.<sup>150</sup>

Het subsidiariteitsbeginsel beheerst in de praktijk voornamelijk de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke structuurplanning. Zo kan ieder Vlaams bestuursniveau eigen ruimtelijke structuurplannen opmaken voor haar respectievelijke territoriaal gebied. Iedere overheid bekijkt en

---

<sup>145</sup> Zie de officieus gecoördineerde versie van 2011 van DEPARTEMENT RUIMTELIJKE ORDENING, WOONBELEID EN ONROEREND ERFGOED, *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2011, 462-463.

<sup>146</sup> P. CABUS en P. SAEY, “Subsidiariteit in het nieuwe Vlaamse planningssysteem: plaatsbepaling en eerste evaluatie”, *TROS* 2000, bijzonder nummer, 31-45. Het verdrag van Maastricht moet in die mate samen gezien worden met de criteria van Edinburgh. Opmerkelijk is wel dat de Europese Unie inmiddels zelf al deze inhoudelijke omschrijving van het subsidiariteitsbeginsel verliet en inzet op een geïnstitutionaliseerde verankering van de subsidiariteitsbelangen van de lidstaten. Zie *infra*, randnummer 91.

<sup>147</sup> DEPARTEMENT RUIMTELIJKE ORDENING, WOONBELEID EN ONROEREND ERFGOED, *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2011, 410.

<sup>148</sup> B.VI.Reg. 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, *BS* 21 maart 1998, 8322.

<sup>149</sup> Decr.VI. 17 december 1997 houdende bekrachtiging van de bindende bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, *BS* 21 maart 1998, 8306.

<sup>150</sup> P. DEFOORT, “De bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?”, *TROS* 2005, afl. 40, 283-284.

regelt de materies die het best op dat niveau dienen te worden geregeld. Het subsidiariteitsbeginsel sluit natuurlijk de hiërarchie tussen de ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen niet uit. Vaak zullen hogere overheden aan de lagere overheden taakstellingen opdragen waaraan men zich niet zomaar kan onttrekken. Dit brengt in de praktijk weinig conflicten met zich mee, dankzij een stelsel van *a priori* overleg en adviesbevoegdheden.<sup>151</sup>

Enkel dankzij de uitdrukkelijke grondslag van het subsidiariteitsbeginsel in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen kan de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, zich uitspreken over de invulling van het beginsel in het kader van de ruimtelijke ordening. Dit doet zij aan de hand van het bindende en richtinggevende gedeelte van het Vlaamse structuurplan. De Raad probeert hierbij zo min mogelijk in te gaan op de concrete draagwijdte van het beginsel en tracht de bepalingen van het Vlaamse structuurplan zo strikt mogelijk te volgen. Uiteindelijk haalt zij aan dat “[het] *in beginsel niet* [behoort] *tot de taak van de Raad van State om ambtshalve elementen of argumenten te zoeken die zouden kunnen wijzen op het regionale belang [...]*”. Ze erkent dus het *in casu* belang van het subsidiariteitsbeginsel, maar de invulling van de belangen van hogere en lagere entiteiten blijft een beleidsmatig verhaal.<sup>152</sup>

Boven ligt in lijn met het principiële arrest Apers van de Raad van State<sup>153</sup>, waarbij zij zich een eerste maal uitsprak over het al dan niet autonome karakter van het subsidiariteitsbeginsel binnen de ruimtelijke ordening. Het arrest kan beschouwd worden als een bevestiging door de Raad van State dat het subsidiariteitsbeginsel bepalend kan zijn voor de bevoegdheidsverdeling tussen hogere en lagere bestuursinstanties, ook al kan het beginsel niet ingeroepen worden als uitdrukkelijke rechtsregel.<sup>154</sup>

*In casu* achtte de Raad van State het enkel mogelijk het subsidiariteitsbeginsel in te roepen omdat zij een rechtsgrond vond in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Vanuit het richtinggevende deel van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen vormt het subsidiariteitsbeginsel voor de Raad een bevoegdheidsverdelende norm. Hierdoor kan de subsidiariteit volgens het arrest Apers gebruikt worden als annulatiemiddel ten opzichte van het bevoegdheidsverdelende kader tussen de bestuursniveaus. Dit komt echter in conflict met de beleidsvrijheid van de bestuurlijke instellingen, waardoor de rechter de naleving van het subsidiariteitsbeginsel onder het Ruimtelijk Structuurplan

---

<sup>151</sup> B. ROELANDTS, “Ruimtelijke Structuurplanning” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening En Stedenbouw*, Brugge, I, die Keure, 2011, 171-257.

<sup>152</sup> RvS 29 april 2013, nr. 223.318, nv GUPAFA LOGISTICS. Zie de bespreking van dit arrest van P. VAN WESEMAEL, “Subsidiariteit geen steriele theorie”, *TOO* 2013, afl. 3, 374-375.

<sup>153</sup> RvS 9 januari 2007, nr. 166.439, Apers e.a.

<sup>154</sup> Dit is een rechtsregel die het voorwerp kan zijn van een middel zoals begrepen wordt onder artikel 8 lid van het KB 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State, *BS* 14 januari 1992, 564.



Vlaanderen slechts marginaal mag toetsen. De rechter zal dus enkel een kennelijke schending van de subsidiariteit kunnen sanctioneren.<sup>155</sup>

In andere zaken, waarbij er geen formeelrechtelijke grondslag van het subsidiariteitsbeginsel bestaat, durft de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, zich slechts voorzichtig te beroepen op (bepaalde aspecten van) de subsidiariteit. Ze kent geen abstracte werking toe aan het subsidiariteitsbeginsel als juridisch beginsel, maar ze behandelt de draagwijdte van de subsidiariteit steeds *in concreto*. Hierbij linkt ze, net zoals in het arrest Apers, de invulling van het beginsel steeds aan een bepaald facet van de ruimtelijke ordening, het vergunningsbeleid of de planologie. Het subsidiariteitsbeginsel vormt in de rechtspraak van de Raad van State nooit een losstaand verhaal.<sup>156</sup>

**26.** Ook het Grondwettelijk Hof durft het subsidiariteitsbeginsel slechts met enige schroom aan te halen.<sup>157</sup> Het Hof doet dit door verschillende aspecten van het subsidiariteitsbeginsel aan te halen, zonder zich uitdrukkelijk op het principe te beroepen. Zo toetst het Grondwettelijk Hof evenwel aan artikelen 41 en 162 GW om te achterhalen wanneer een wetgevende akte een onrechtmatige beperking maakt op de lokale autonomie.<sup>158</sup> Zoals vastgesteld, maakt deze autonomie als aspect deel uit van het subsidiariteitsbeginsel en kan hierin een toetsing gezien worden van het subsidiariteitsbeginsel op grond van de evenredigheid van de beslissing van de hogere entiteit. De lokale autonomie fungeert hier als toetssteen van het negatieve aspect van de subsidiariteit en de rechtvaardiging van het ingrijpen van de hogere entiteit.<sup>159</sup>

---

<sup>155</sup> P. DEFOORT, noot onder RvS 9 januari 2007, nr. 166.439, *TROS* 2007, afl. 47, 259-268.

<sup>156</sup> Zie hierbij RvS 27 oktober 2006, nr. 164.193 en RvS 24 januari 2007, nr. 167.023 zoals deze besproken worden door R. VEKEMAN, "De draagwijdte van het subsidiariteitsbeginsel", *T.Gem.* 2007, afl. 4, 324-325.

<sup>157</sup> Zie bijvoorbeeld de mate waarin het Grondwettelijk Hof aspecten van het subsidiariteitsbeginsel aanhaalt, zonder zich uitdrukkelijk te beroepen op het beginsel in GwH 19 september 2007, nr. 119/2007 en GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010.

<sup>158</sup> Zie bijvoorbeeld Arbitragehof 25 mei 2005, nr. 95/2005, zoals besproken onder randnummers 18-19.

<sup>159</sup> Zie *supra*, randnummer 23 en W. VANDENBRUWAENE, "Het subsidiariteitsbeginsel naar Belgisch Grondwettelijk Recht", *TBP* 2013, afl. 2-3, 150-161.

### 1.3.b Betekenis op Europees niveau

**27.** In tegenstelling tot de Belgische rechtspraak, bestaat het subsidiariteitsbeginsel wel als uitdrukkelijk formeelrechtelijk principe in de Europese rechtsorde. Het subsidiariteitsbeginsel kent, samen met het bevoegdheidstoedelingsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, een fundamentele rol in het afbakenen van de verhoudingen tussen het nationale niveau van de lidstaten en het supranationale niveau van de instellingen van de Europese Unie.<sup>160</sup>

Het beginsel van de bevoegdheidstoedeling houdt in dat de primauteit van het Europese recht op het nationaal recht slechts geldt voor de handelingen van de Europese Unie die voortvloeien uit de haar toegewezen – en *a fortiori*, de exclusieve – bevoegdheden.<sup>161</sup> Binnen de bevoegdheidstoedeling worden bevoegdheden ook beperkt door de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.<sup>162</sup> Hierbij gaat het over de vraag of een bepaalde aangelegenheid ofwel door de Europese Unie, ofwel individueel door de lidstaten of hun gedecentraliseerde organen dient te worden behandeld.<sup>163</sup> Deze bevoegdheidsbeperkingen zijn uitdrukkelijk voorzien in artikel 5, eerste en derde lid VEU en artikel 51 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie<sup>164,165</sup> Bij een Europese subsidiariteitsafweging wordt dus ook rekening gehouden met het centrale, regionale of lokale niveau van de lidstaten.<sup>166</sup>

Het Verdrag van Maastricht introduceerde het subsidiariteitsbeginsel al in 1992. Oorspronkelijk had de Europese Raad enkele inhoudelijke criteria opgesteld, gekend als de criteria van Edinburgh. Het Verdrag van Lissabon nam deze criteria niet over, maar ontwikkelde een formeelrechtelijk systeem dat de subsidiariteitsbelangen tracht te garanderen.<sup>167</sup> Dit mechanisme ligt vervat in het tweede protocol

---

<sup>160</sup> K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 93-94.

<sup>161</sup> Deze regeling vloeit voort uit artikel 2, eerste en tweede lid VWEU.

<sup>162</sup> Artikel 5, eerste lid van het Verdrag 7 februari 1992 betreffende de Europese Unie, *BS* 30 oktober 1993, 23844 (hierna: VEU).

<sup>163</sup> Het subsidiariteitsbeginsel kan als een drempelbeginsel gezien worden. Als de Unie bevoegd is, kan zij deze bevoegdheid enkel uitoefenen als dit opportuun is in het licht van het subsidiariteitsbeginsel. Zie hiervoor L. LAVRYSEN, "Het Verdrag van Lissabon en de milieubescherming", *TMR* 2009, afl.3, 206-218.

<sup>164</sup> (Geconsolideerde versie van het) Handv., 12 december 2007 van de grondrechten van de Europese Unie, *Pb.C.* 26 oktober 2012, afl. 326, 391.

<sup>165</sup> <sup>165</sup> Voor een verdere bespreking van de draagwijdte van artikel 51 van het Handvest, zie A. LENAERTS en V. VANOVERMEIRE, "De toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op handelingen van de lidstaten: een analyse in het licht van het arrest C-617/10 van het Hof van Justitie van 26 februari 2013 inzake Åkerberg Fransson", *TBP* 2016, afl. 1, 16-33 en P. VAN ELSUWEGE, P. DEVISSCHER, A. VAN BOSSUYT, "Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: implicaties voor de nationale rechtsorde", *TPR* 2010, afl. 2, 529-588.

<sup>166</sup> D. STERCKX, I. RYCKBOST, T. DELVA, A. VAN BOSSUYT en A. VERMEERSCH, *Zo werkt Europa na Lissabon*, Brugge, die Keure, 2010, 58-64.

<sup>167</sup> Deze evolutie wordt verder besproken in P. DE HERT en I. WIECZOREK, "Testing the Principle of Subsidiarity in EU Criminal Policy - The Omitted Exercise in the Recent EU Documents on Principles for Substantive European Criminal Law", *New Journal of European Criminal Law* 2012, afl. 3, 394-411.

bij de Verdragen betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.<sup>168</sup> In tegenstelling tot de vroegere regeling onder de criteria van Edinburgh, verzekert het Tweede Protocol de subsidiariteitsbelangen via een geïnstitutionaliseerd afwegingsmechanisme met rechten en plichten voor de lidstaten en Europese instellingen.<sup>169</sup> Slechts wanneer de Europese Unie zich beroept op een exclusieve bevoegdheidsgrond<sup>170</sup> spelen het evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel geen rol.<sup>171</sup>

Zoals Koen LENAERTS en Piet VAN HUFFEL aanvoeren betekent de Europese invulling van het subsidiariteitsbeginsel dat de instellingen en lidstaten zich zowel houden “aan een decentralisatiecriterium als aan een efficiëntiecriterium: de Unie treedt enkel op wanneer de lidstaten niet in staat zijn de voorgenomen doelstellingen te verwezenlijken en de Unie treedt op wanneer zij de voorgenomen doelstellingen beter kan verwezenlijken”.<sup>172</sup> In de praktijk gebeurt de invulling *ad hoc* via het afwegingsmechanisme van het Tweede Protocol.<sup>173</sup>

**28.** De huidige regeling onder artikel 5, derde lid VEU en het Tweede Protocol kent een driedelige aanpak. Ten eerste hebben de Europese instellingen een zorgplicht voor de subsidiariteitsbelangen. Bij hun beleidsvoering moeten de Europese instellingen de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid van artikel 5 VEU in acht te nemen. Wanneer de Europese instellingen van plan zijn een regeling te treffen, dienen zij eerst te achterhalen of het Europese niveau hiervoor *nota bene* het meest geschikt is.<sup>174</sup> Zo niet, moeten zij zich onthouden van het voorgenomen beleid of dienen zij op een andere wijze aan beleidsvoering te doen.<sup>175</sup> De Europese Commissie brengt jaarlijks een verslag uit over de toepassing van het evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel onder artikel 5 VEU.<sup>176</sup>

---

<sup>168</sup> Prot. nr. 2, 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 9 mei 2008, afl. 115, 206 (hierna: het Tweede Protocol).

<sup>169</sup> Ook de individuele lidstaten hebben hun plichten. Zij moeten *ex* artikel 12, b) VEU bijdragen tot de goede werking van de Europese Unie door erop toe te zien dat de subsidiariteit wordt nageleefd, via het mechanisme van het Tweede Protocol.

<sup>170</sup> De draagwijdte van de Europese exclusieve bevoegdheden ligt vervat in artikel 2, eerste lid VWEU.

<sup>171</sup> Zie o.a. HvJ 12 november 1996, nr. C-84/99, ECLI:EU:C:1996:431, Verenigd Koninkrijk / Raad; HvJ (3<sup>e</sup> k.) 12 mei 2011, nr. C-176/09, ECLI:EU:C:2011:290, Luxemburg/Parlement en Raad en HvJ (2<sup>e</sup> k.) 29 maart 2012, nr. C-504/09 P, ECLI:EU:C:2012:178, Commissie/Polen.

<sup>172</sup> K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 93-94.

<sup>173</sup> E. VANDENBOSSCHE, “Het subsidiariteitsbeginsel, het substitutierecht en artikel 195bis GW” in E. VANDENBOSSCHE en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Europese voorschriften en staatsvorming / Contraintes européennes et réforme de l'Etat*, Brugge, die Keure, 2013, 139-168.

<sup>174</sup> Artikel 1 van het Tweede Protocol.

<sup>175</sup> P. HOET, “Doorwerking van het Unierecht in het nationale straf- en strafprocesrecht. Artikel 54 SUO en de kaderbesluiten” in M. ROZIE en G. STRAETMANS (eds.), *Doorwerking van het Europese recht in de nationale rechterlijke praktijk*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 166-167.

<sup>176</sup> Artikel 9 van het Tweede Protocol.

Een tweede mechanisme, regelmatig aangehaald als de zogenaamde “gele- en oranjekaartprocedure”<sup>177</sup>, bestaat uit de integratie van het subsidiariteitsbeginsel in de Europese wetgevingsprocedures. De ontwerpen van wetgevingshandelingen van de Europese instellingen moeten namelijk een motivatie in het licht van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel bevatten.<sup>178</sup> Ieder nationaal parlement heeft het recht om aan te geven waarom de voorgenomen wetgevingshandeling niet overeenstemt met subsidiariteitsbeginsel, waarbij zij de verplichting hebben om hun regionale parlementen *a priori* te raadplegen. De instellingen van de Europese Unie dienen rekening te houden met de gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen. Dit wordt gewogen aan de hand van een stemmenstelsel.<sup>179</sup> In welbepaalde gevallen dienen de Europese instellingen ook het Comité van de Regio’s te raadplegen.<sup>180</sup>

Ten slotte kunnen de lidstaten of het Comité van de Regio’s naar het Europees Hof van Justitie trekken om een schending van het subsidiariteitsbeginsel judicieel aan te vechten.<sup>181</sup> Dit beroepsrecht vormt het derde beschermingsmechanisme. Het Hof focust in haar rechtspraak voornamelijk op de verstandhoudingen tussen de Europese Unie en de lidstaten. Dit doet zij aan de hand van de bevoegdheidsverdelingen zoals die vervat liggen in het VEU en het VWEU. Dit is niet afhankelijk van een specifieke situatie van één lidstaat, maar moet afgetoetst worden aan het algemeen belang van alle lidstaten.<sup>182</sup> Het Hof gebruikt het subsidiariteitsbeginsel in de praktijk vooral als aanmaning opdat de Europese instellingen op een overwogen wijze optreden.<sup>183</sup>

---

<sup>177</sup> O. TANS, “De oranje kaart: een nieuwe rol voor nationale parlementen?”, *SEW* 2007, afl. 11, 442-446.

<sup>178</sup> Artikel 4 van het Tweede Protocol.

<sup>179</sup> Artikelen 6 en 7 van het Tweede Protocol. In een bicameraal parlement krijgt iedere kamer één stem, waarbij unicamerale parlementen twee stemmen krijgen. Iedere lidstaat kan zo op eenzelfde manier doorwegen, ongeacht hun parlementair stelsel.

<sup>180</sup> Dit adviserend orgaan staat de Europese Instellingen bij conform artikel 300, eerste en derde lid *juncto* artikel 305 t.e.m. 307 VWEU. Het Comité van de Regio’s bestaat uit vertegenwoordigers van de regionale en lokale gemeenschappen. Zie J. WINDEY, “Naar een vernieuwd Europees bestuurskader: welke rol voor regio’s en steden?” in G. STRAETMANS, A. VAN DEN BOSSCHE en L. HOORNAERT (eds.), *Lokale besturen: dichtbij en EU-nabij*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 35-42.

<sup>181</sup> Het Hof heeft hiervoor een bevoegdheidsgrond onder artikel 8 van het Tweede Protocol, bijkomstig aan haar algemene bevoegdheidsgrond onder artikel 263, tweede lid VWEU. Zie A. VAN DEN BOSSCHE en J. PRINSSSEN, “De rechtstreekse toegang tot het Gerecht van Eerste Aanleg en het Hof van Justitie”, *TPR* 2008, afl. 1, 227-294 en N. CAMBIEN, “Regio’s en de rechtsbescherming voor de Europese Gerechtshoven”, *TBP* 2010, afl. 10, 631-635.

<sup>182</sup> Zie HvJ (2<sup>e</sup> k.) 18 juni 2015, nr. C-508/13, ECLI:EU:C:2015:403, Estland/Parlement en Raad en P. VAN NUFFEL, “Gebruiksaanwijzing voor subsidiariteit. Een bijsluiter bij de eerste toepassing door het Hof van Justitie”, *RW* 1997-98, afl. 9, 273-297.

<sup>183</sup> Zie bijvoorbeeld HvJ (2<sup>e</sup> k.) 18 juni 2015, nr. C-508/13, ECLI:EU:C:2015:403, Estland/Parlement en Raad, *TVW* 2015, afl. 3, 244 en HvJ (2<sup>e</sup> k.) 29 maart 2012, nr. C-505/09 P, ECLI:EU:C:2012:179, Commissie/Estland.

### 1.3.c Draagwijdte van het subsidiariteitsbeginsel

**29.** De vaagheid van het subsidiariteitsbeginsel en het gebrek aan een uitdrukkelijke juridische grondslag houdt in dat het principe van de subsidiariteit misbruikt kan worden. Mede hierdoor kent het principe in de praktijk een veelvuldige toepassing, maar blijft haar formeelrechtelijke draagwijdte uitermate beperkt. Toch kent zij, conform de hierboven uiteengezette theorie van André ALEN<sup>184</sup>, via haar aspecten een rijke impliciete toepassing ten opzichte van de hiërarchie tussen de verschillende bestuursniveaus en het prerogatief van de gemeentelijke en provinciale autonomie.<sup>185</sup> De verankering en erkenning van de subsidiariteit is evenwel nog te vaag om van een institutionalisering te kunnen spreken. In theorie zouden de lokale en bovenlokale besturen zich hierop impliciet kunnen beroepen om hun belangen onder de subsidiariteit te vrijwaren. Wanneer men dit stelt tegenover de Europese praktijken en hun formele erkenning van het subsidiariteitsbeginsel is dergelijk omslachtig systeem onvoldoende. Het subsidiariteitsbeginsel kent in de Belgische rechtsorde maar een geringe uitwerking in vergelijking met de uitgebreide materiële en formele erkenning van de subsidiariteit in de Europese rechtsorde. Nochtans sukkelen zowel België als de Europese Unie met een probleem van verticale legitimiteit ten opzichte van haar lagere entiteiten. Een complexe meergelaagde rechtsorde vereist een uitgewerkt kader dat de belangen van de lagere entiteiten ten opzichte van de centrale entiteit(en) eerbiedigt.<sup>186</sup> In die mate kan België enkele belangrijke lessen trekken uit het Europese verhaal.

In België vindt men binnen het rechtsgebied van de ruimtelijke ordening wel al een beperkt gebruik van het subsidiariteitsbeginsel.<sup>187</sup> In het arrest Apers heeft de Raad van State namelijk al erkend dat het subsidiariteitsbeginsel een doorwerking kan krijgen, maar enkel indien hiervoor een formeelrechtelijke grondslag bestaat.<sup>188</sup> Ook al kan men het subsidiariteitsbeginsel impliciet terugvinden in de Belgische constitutionele orde, doch volstaat dit niet als voldoende grondslag om het subsidiariteitsbeginsel toe te passen over alle bestuursniveaus heen. Zeker nu de lokale autonomie van de provincies, ondanks haar grondwettelijke grondslag, tegenwoordig nog weinig praktische of nuttige uitwerking kan bieden.<sup>189</sup>

**30.** Buiten een constitutioneel of staatsrechtelijk kader is het moeilijk om de subsidiariteit *in concreto* toe te passen als rechtsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel blijft een zeer abstract begrip,

---

<sup>184</sup> A. ALEN, "Principe de subsidiarité et fédéralisme" in F. DELPEREE (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 461-462

<sup>185</sup> Zie *supra*, randnummer 23.

<sup>186</sup> D. KEYAERTS, *Better regulation en de EU-rechter: een overbrugbare kloof*, Brugge, die Keure, 2012, 38-42.

<sup>187</sup> Zie *supra*, randnummer 25.

<sup>188</sup> RvS 9 januari 2007, nr. 166.439, Apers e.a.

<sup>189</sup> Dit blijkt onder meer door de recente wijzigingen van het provinciale takenpakket. Zie *infra*, randnummer 62 e.v.

waarbij een afweging tussen verschillende belangen steeds geval per geval dient te gebeuren. Hoewel een structurele implementatie van het subsidiariteitsbeginsel kan leiden tot een meer efficiënt en democratisch verantwoord beleid, gebeurt het concreet toepassen van de subsidiariteit niet altijd zonder gevaar. Het feitelijke verdelen van bevoegdheden op grond van het subsidiariteitsbeginsel blijft een maatschappelijk en opportunistisch debat. De concrete toepassing van het beginsel leidt niet steeds tot een onbetwistbaar resultaat.<sup>190</sup>

Het is belangrijk om vanuit de notie van de subsidiariteit een onderscheid te maken tussen het “toekennen van bevoegdheden” en het “uitoefenen van bevoegdheden”. Wanneer het subsidiariteitsbeginsel toepassing vindt bij het toekennen van bevoegdheden gebruikt de wetgever dit beginsel als inspiratiebron om een bevoegdheidsbepaling op te maken. In die mate werkt het subsidiariteitsbeginsel niet als juridische toetsingsgrond, maar bevindt men zich volgens Pieter-Jan DEFOORT in een soort van “prejuridische fase”. De bevoegdheidstoekenning gebeurt in die fase meer vanuit een opportuniteitsoverweging, dan vanuit een juridische redenering.<sup>191</sup> Het debat gebeurt niet zozeer aan de hand van juridische argumenten, maar ook vanuit bestuursmatige, economische en politieke visies.<sup>192</sup> Na deze prejuridische fase vangt de juridische fase aan bij het *in concreto* uitoefenen van de toegewezen bevoegdheden.<sup>193</sup> Hierbij kan het subsidiariteitsbeginsel dienst doen als autonome en juridische toetsingsnorm, al lijkt dit in de huidige praktijk en Belgische context moeilijk.

**31.** Het praktisch belang van het subsidiariteitsbeginsel mag dan ook niet overschat worden. Als losstaand principe blijft zij intrinsiek te vaag om toe te passen en vindt zij meer een plaats in een ideologisch en politiek debat. Zowel bij het toekennen als uitoefenen van bevoegdheden ontbreekt het subsidiariteitsbeginsel op Belgisch vlak aan (inhoudelijke/formele) criteria om een correcte en rechtszekere toepassing te garanderen. Het beginsel is te ambigu, kent een ruime extra-juridische toepassing en wordt onvoldoende erkend en toegepast in wetgeving, rechtspraak en rechtsleer. Het verdelen van bevoegdheden over de verschillende niveaus en structuren kan dus niet op juridisch-wetenschappelijk verantwoorde wijze getoetst worden aan de subsidiariteit, waarbij het aan de

---

<sup>190</sup> J. VELAERS, “Artikel 35 GW: het ‘begin van het einde’ of het ‘einde van het begin’” in A. DE BECKER en E. VAN DEN BOSSCHE (eds.), *Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutieve autonomie, de artikelen 35 en 195 GW*, Brugge, Die Keure, 2011, 177-179.

<sup>191</sup> P. DEFOORT, “De bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?”, *TROS* 2005, afl. 40, 296.

<sup>192</sup> P. CABUS en P. SAEY, “Subsidiariteit in het nieuwe Vlaamse planningssysteem: plaatsbepaling en eerste evaluatie”, *TROS* 2000, bijzonder nummer, 31-45 en P. VAN NUFFEL, “Gebruiksaanwijzing voor subsidiariteit. Een bijsluiter bij de eerste toepassing door het Hof van Justitie”, *RW* 1997-98, afl. 9, 273-297.

<sup>193</sup> Niet bij exclusieve bevoegdheden. Dergelijke bevoegdheden worden vanuit hun intrinsieke karakter in principe uitgeoefend door slechts één bestuursniveau. Een afweging bij het uitoefenen van bevoegdheden vindt dan ook plaats bij residuaire, gedeelde en parallelle bevoegdheden.

(grond)wetgever is om uit te maken welk niveau het best welke bevoegdheden kan uitoefenen.<sup>194</sup> Het komt er op neer dat het subsidiariteitsbeginsel in haar extra-juridische betekenis gebruikt wordt als een richtlijn en een vorm van redeneren bij de concrete verdeling van bevoegdheden. Hogere entiteiten moeten het principe van de subsidiariteit indachtig blijven en de nodige bewegingsvrijheid garanderen aan haar ondergeschikte, lagere entiteiten. Het bestuurlijk toezicht kan hierbij gehanteerd worden als een stok achter de deur. Daarnaast mag de overheid niet zomaar scheidsrechter spelen bij de concrete uitoefening van bevoegdheden. Het is *quasi* onmogelijk om als overheidsinstantie belangeloos tussen te komen in een subsidiariteitsvraagstuk. Kan deze rol dan opgenomen worden door de rechterlijke macht? Ook dit is niet evident, aangezien het subsidiariteitsbeginsel in de Belgische en Vlaamse rechtsorde onvoldoende concreet is om – op formeelrechtelijke wijze – effectief gebruikt te worden als een juridische toetsingsregel.<sup>195</sup> Het principe van de lokale autonomie is hier veel beter voor geschikt, al werd dit beginsel gedeeltelijk de wind uit de zeilen genomen door de restrictieve rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

---

<sup>194</sup> P. DEFOORT, “De bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?”, *TROS* 2005, afl. 40, 334-335 en F. DE RYNCK, “Subsidiariteit in de ruimtelijke ordening. Een bestuurskundige bijdrage”, *TROS* 2000, bijzonder nummer, 50-59.

<sup>195</sup> H. SEBREGHTS, “Subsidiariteit: vooral een kwestie van attitude”, *TROS* 2000, afl. 19, 128-143.

## 2. Verhouding bevoegdheden federale niveau, gewesten en provincies

### 2.1 Chronologisch overzicht

**32.** Het huidige zwaartepunt van de bevoegdheden over de organisatie van het provinciale niveau ligt bij de gewesten. Artikelen 6, §1, VIII, 1°, 2°, 4°, 8°, 11° en 7, §1 BWHI sommen heel wat provinciale aspecten op die vallen onder het gewestelijke bevoegdheidspakket. De gewesten zijn bijvoorbeeld bevoegd voor de organisatie, samenstelling, bevoegdheid en werking van de provinciale instellingen, de verkiezing van de provinciale organen, het wijzigen of corrigeren van de grenzen van de provincies, de financiering van de provincies en het bestuurlijk toezicht. Deze uitgebreide bevoegdheid over de provincies is voornamelijk het gevolg van de vijfde en zesde staatshervorming, maar werd al sinds de oprichting van de gewesten en gemeenschappen in gang gezet.<sup>196</sup>

De gewesten verkregen al in 1980 het bestuurlijk toezicht op de provincies en staan sindsdien ook in voor de financiering van de provinciale besturen. Een substantiële materiële bevoegdheidsoverdracht liet echter op zich wachten tot de vijfde staatshervorming van 2001. In de tussentijd kregen de gewesten slechts druppelsgewijs beperkte, bijkomende bevoegdheidsaspecten toegewezen, zoals bijvoorbeeld een verdere uitbreiding van de provinciale financiering, een breder administratief gezag en het organiseren van provinciale volksraadplegingen. Een eerste bevoegdheidsverschuiving ten gronde kwam er pas met de Bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen.<sup>197</sup> Sindsdien zijn de gewesten ook bevoegd voor de samenstelling, organisatie, de bevoegdheid en de werking van de provinciale instellingen. Het was evenwel moeilijk om op grond van deze bevoegdheidsaspecten een coherent bovenlokaal beleid te voeren aangezien het federale niveau bevoegd bleef voor een resem uitzonderingen.<sup>198</sup> Ten slotte kregen de gewesten bij de zesde staatshervorming *de facto* de volledige autonomie over het provinciale niveau via de grondwets- en wetwijzigingen van 6 januari 2014<sup>199,200</sup> Het sluitstuk van de volledige gewestelijke autonomie over het provinciale niveau vormt de mogelijkheid *ex* artikel 41 GW om de provincies af te schaffen en eventueel te vervangen door bovengemeentelijke besturen.<sup>201</sup>

---

<sup>196</sup> De vijfde en zesde staatshervorming wordt *infra* besproken vanaf randnummer 33.

<sup>197</sup> Bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *BS* 3 augustus 2001, 26636.

<sup>198</sup> De uitzonderingen werden opgesomd in het toenmalige artikel 6 BWHI en lagen vervat in artikel 4 van de Bijzondere wet 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *BS* 3 augustus 2001, 26636.

<sup>199</sup> Zie de Herziening 6 januari 2014 van artikel 162 GW, *BS* 31 januari 2014, 8583 en artikelen 20 en 21 van de Bijzondere wet 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming, *BS* 31 januari 2014, 8641.

<sup>200</sup> J. VELAERS, "De lokale besturen" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 285-289.

<sup>201</sup> Zie *infra*, randnummer 97.



## 2.2 Impact van de vijfde en zesde staatshervorming

**33.** De voorbije herstructureringsbeweging van het Vlaamse Gewest was enkel mogelijk dankzij de vijfde staatshervorming van 2001. Op grond van artikel 6, §1, VIII BWHI verkregen de gewesten verschillende bevoegdheden met betrekking tot de gedecentraliseerde besturen. Zo verkregen zij, behoudens verschillende federale uitzonderingen, de bevoegdheid over de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke besturen. De gewesten kregen toen voor het eerst enige zelfstandigheid wat betreft het organiseren van het provinciale bestuursniveau. De wetgever bracht in het kader van de zesde staatshervorming de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van deze bovenlokale structuren ook onder de uitdrukkelijke bevoegdheid van de gewesten.<sup>202</sup> Dit gebeurde om de gewesten, binnen het kader van de BWHI, de integrale mogelijkheid te geven om met volle autonomie het provinciale en bovenlokale niveau te regelen.<sup>203</sup> Sterker zelfs, dankzij een grondwetswijziging<sup>204</sup> kunnen de gewesten conform artikel 41, eerste lid en artikel 162, derde lid GW beslissen om de provincies als bestuursinstantie af te schaffen en deze eventueel te vervangen door bovengemeentelijke besturen die zich bezigen met het regelen van de uitsluitend bovengemeentelijk belangen.<sup>205</sup> Daarom werden artikelen 5, tweede lid, 11bis, 41, 162 en 170, §3 GW, alsook verschillende artikelen van de BWHI, herzien of geschrapt.<sup>206</sup> Deze grondige grondwets- en wetswijzigingen was nodig omdat artikelen 5, tweede lid, 41 en artikel 162 GW enkel de mogelijkheid voorzagen om bijkomende provincies in te richten, maar er van het afschaffen of vervangen van de provincies – én de bevoegdheid van de gewesten om dit te doen – in de Grondwet

---

<sup>202</sup> Zie artikel 20, eerste lid, 1° van de Bijzondere wet 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming, *BS* 31 januari 2014, 8641.

<sup>203</sup> Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 103-105.

<sup>204</sup> De grondwetswijzigingen waren enkel mogelijk dankzij de onpopulaire overgangsbepaling van artikel 195 GW. Deze overgangsbepaling voorzag de wijziging van artikelen 5, tweede lid, 11bis, 41, vijfde lid, 159 en 190 GW om de volledige uitoefening van de gewestelijke autonomie over de provincies te garanderen. Dit werd gekoppeld aan het herleiden van de term provincie te tot een louter territoriale betekenis, opdat de Grondwet niet ingrijpend diende gewijzigd te worden. Zie de Herziening 29 maart 2012 van artikel 195 GW, *BS* 6 april 2012, 22095; P. POPELIER, “De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië”, *CDPK* 2012, afl. 3, 421-443 en J. GOOSSENS en P. CANNOOT, *Recente ontwikkelingen in Belgisch grondwettelijk recht 2014-2015. Eén jaar BelConLawBlog*, Brugge, die Keure, 2015, 3-7.

<sup>205</sup> De bovengemeentelijke besturen zouden, ter vervanging van de provincies, instaan voor de uitsluitend bovengemeentelijke belangen. Zij zouden bestaan als zelfstandige gedecentraliseerde besturen die zich ook kunnen beroepen op de lokale autonomie. Zie *infra*, randnummers 97, 104 en 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, 287-289.

<sup>206</sup> Zie de Herziening 6 januari 2014 van artikel 41 GW, *BS* 31 januari 2014, 8582; de Herziening 6 januari 2014 van artikel 162 GW, *BS* 31 januari 2014, 8583 en de Bijzondere wet 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming, *BS* 31 januari 2014, 8641.

oorspronkelijk geen sprake was.<sup>207</sup> Bijkomstig bepaalde de grondwetgever ook dat het afschaffen van de provincie als bestuursinstantie niet wegneemt dat het concept provincie blijft bestaan als territoriaal begrip. Iedere resterende grondwettelijke vermelding van de provincies moet dan begrepen worden als de provincie als territoriaal, administratief gebied en niet als bestuursinstantie.<sup>208</sup>

De lokale autonomie van de provincies onder artikelen 41 en 162 GW verhinderde dat de gewesten de provincies zouden afschaffen en/of vervangen door nieuwe instellingen. Een grondwetswijziging was dan ook noodzakelijk. Zodoende werd deze mogelijkheid uitdrukkelijk in de Grondwet ingeschreven en werd artikel 41, eerste lid GW gewijzigd.<sup>209</sup> Ook artikel 162 GW moest eraan geloven, waarbij het derde lid werd vervangen door een nieuw lid. Het vernieuwde artikel 162, derde lid GW kent de gewesten de mogelijkheid toe om de bovengemeentelijke besturen op te richten, maar verplicht hen de principes van artikel 162, tweede lid GW ook in deze nieuwe structuren te eerbiedigen.<sup>210</sup>

Het voorzien van de gewestelijke mogelijkheid om de provincies af te schaffen betekende ook een wijziging van artikel 6, §1, VIII BWHI. Dit artikel bepaalt dat de provincieraden alle aangelegenheden van provinciaal belang kunnen regelen en zij mogen beraadslagen en beslissen over alle onderwerpen die hun door de federale overheid of de gemeenschappen worden voorgelegd. De bijzondere wetgever had schrik dat deze bepaling door de provincies zou aangegrepen worden om de gewesten te verhinderen de provincies af te schaffen of hun bevoegdheden te verminderen of te ontnemen.<sup>211</sup>

**34.** De zesde staatshervorming vormde dan ook het sluitstuk op de autonomie van de gewesten inzake de provinciale instellingen. De laatste staatshervorming bestond vooral uit het formaliseren van de bevoegdheden die de gewesten, gemeenschappen en het federale niveau *de facto* al uitoefenden. De grootste bevoegdheidsoverdracht gebeurde tenslotte al bij de vijfde staatshervorming. De belangrijkste toevoeging van de zesde staatshervorming komt vooral neer op het gegeven dat de gewesten kunnen beslissen de provincies af te schaffen en deze eventueel te vervangen door bovengemeentelijke besturen. In die mate droeg de zesde staatshervorming geen bijkomende bevoegdheden over van het federale naar het gewestelijke niveau, noch werden gewestelijke

---

<sup>207</sup> Dit lag verankerd in het toenmalige artikel 5, tweede lid GW.

<sup>208</sup> J. THEUNIS, "De bevoegdheidsoverdrachten inzake lokale besturen" in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 551-552.

<sup>209</sup> Zo bepaalt het huidige artikel 41, eerste lid GW: "[ter] uitvoering van een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bedoelde meerderheid, kan de in artikel 134 bedoelde regel echter de provinciale instellingen afschaffen. In dit geval kan de in artikel 134 bedoelde regel ze vervangen door bovengemeentelijke besturen waarvan de raden de uitsluitend bovengemeentelijke belangen regelen volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld."

<sup>210</sup> 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, 277-280.

<sup>211</sup> MvT van het Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 103-105.

bevoegdheden geherfederaliseerd. De wijzigingen hadden voornamelijk het ontgrendelen van de gewestelijke autonomie op het provinciale niveau op het oog.<sup>212</sup> Hierdoor kan volgens het huidige staatsrechtelijke kader ieder gewest eigenhandig bepalen om tot een hervorming, dan wel afschaffing van het provinciale niveau over te gaan. Het afschaffen van de provincies is evenwel geen evidentie, aangezien dit enkel kan gebeuren bij een decreet dat met een bijzondere meerderheid is aangenomen<sup>213, 214</sup>.

Dankzij de vijfde en zesde staatshervorming groeide ook de constitutieve autonomie van de gewesten en gemeenschappen aanzienlijk, zowel wat betreft de ondergeschikte besturen als op andere vlakken.<sup>215</sup>

**35.** De Raad van State, afdeling Wetgeving, voorspelde wel enkele moeilijkheden die de vijfde staatshervorming met zich mee zou brengen. Zo verwees zij naar het toenmalige artikel 162 GW, dat bepaalde: “*de provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld*”. De Raad twijfelde over hoe de uitdrukking “*bij de wet*” geïnterpreteerd moest worden. De bevoegdheidsoverdracht naar de gewesten hield namelijk in dat de provinciale instellingen voortaan ook bij decreet konden geregeld worden. Dit kwam tekstueel niet overeen met het toenmalige artikel 162 GW, die dit prerogatief enkel toekende aan de wet en dus aan de federale wetgever.<sup>216</sup> Hierbij haalde de Raad aan dat de grondwetgever zelf al verschillende keren had aangegeven dat artikel 162 GW diende te worden herzien, maar het artikel sindsdien nog niet werd gewijzigd. Het regelen van de provinciale instellingen bij decreet zou dan ook neerkomen op een ongrondwettelijke handeling.<sup>217</sup> De bijzondere wetgever

---

<sup>212</sup> Omwille van het gebrek aan bevoegdheidsoverdachten onder de zesde staatshervorming spreekt Jurgen VANPRAET over de “*bevoegdheidsneutraliteit*” van de Grondwet. De concrete materiële autonomie van de gewesten vloeit tenslotte niet voort uit de Grondwet, maar uit de BWHI. Zie 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, 277-280.

<sup>213</sup> Dit vloeit voort uit artikel 162, tweede lid *juncto* artikelen 134 en 39 GW.

<sup>214</sup> J. THEUNIS, “De bevoegdheidsoverdrachten inzake lokale besturen” in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 547-556 en Y. SACREAS, “Constitutionele en bevoegdheidsrechtelijke benadering van het Gemeentedecreet”, *T.Gem.* 2006, afl. 1, 5-8.

<sup>215</sup> Voor een verdere bespreking, zie F. JUDO, “Deelstatelijk staatsrecht in België. Theorie en praktijk van constitutieve autonomie en bijzondere decreten”, *CDPK* 2006, afl. 2, 250-279; Q. PEIFFER en J. SAUTOIS, “L’autonomie constitutive après la sixième réforme de l’État” in J. SAUTOIS en M. UYTENDAELE (eds.), *La sixième réforme de l’État (2012-2013)-Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Brussel, Anthemis, 2014, 103-144 en M. ELST en J. VAN NIEUWENHOVE, *De zelfinrichtingsbevoegdheden van de deelstaten*, Brugge, die Keure, 2017, 61-95.

<sup>216</sup> Het woord “*wet*” werd nog letterlijk geïnterpreteerd. Zie bijvoorbeeld Arbitragehof 23 december 1987, nr. 44/87 en Cass. 14 oktober 2002, nr. AR C.00.0363.N, *Arr.Cass.* 2002, afl. 10, 2167.

<sup>217</sup> Zie Adv.RvS nr. 31.226/VR over een voorontwerp van bijzondere wet ‘houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de Gewesten en de Gemeenschappen’, *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-709/1. De Raad van State weigerde resoluut de toepassing van artikel 162 GW en verklaarde: “[er] moet noodzakelijkerwijze worden besloten dat artikel 4 van het ontwerp eerst dan zal kunnen leiden tot een regionalisering van de organieke wetgeving betreffende de provincies, de gemeenten en de intergemeentelijke organen, wat het hoofddoel van

heeft het bezwaar van de Raad van State, afdeling Wetgeving echter op succesvolle wijze kunnen omzeilen met behulp van een aanpassing van artikel 19 BWHI via de bijzondere wet van 13 juli 2001.<sup>218</sup> De wijziging van artikel 19 BWHI houdt in dat de gewesten en gemeenschappen voortaan ook die aangelegenheden kunnen regelen die normaliter zijn voorbehouden aan “de wet”, mits deze bevoegdheidsverdeling dateert van voor de staatshervorming van 1980 (en desgevallend voor de inwerkingtreding van de BWHI).<sup>219</sup> Ondanks een aangelegenheid volgens de Grondwet slechts bij wet kan worden geregeld, kunnen de gewesten en gemeenschappen toch optreden indien zij gemachtigd zijn door de bijzondere wetgever. Dit geldt niet voor deelstatelijke bevoegdheden die van een latere datum zijn dan de staatshervorming van 1980. De grondwetgever zou sindsdien namelijk hebben gedifferentieerd tussen de (federale) wet en het decreet of ordonnantie.<sup>220</sup> Volgens deze interpretatie kon de bijzondere wetgever van 2001 wel de bevoegdheid over de provincies toekennen aan de gewesten aangezien de bepalingen van artikel 162 GW de BWHI voorafgaan.<sup>221</sup>

---

*dat artikel is, als artikel 162 GW zal zijn herzien*”. Voor de Raad kon een verdere uitbreiding van de bevoegdheden van het gewestelijke niveau inzake de provincies niet zonder een wijziging van artikel 162 GW.

<sup>218</sup> Bijzondere 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *BS* 3 augustus 2001, 26636.

<sup>219</sup> Y. SACREAS, “Constitutionele en bevoegdheidsrechtelijke benadering van het Gemeentedecreet”, *T.Gem.* 2006, afl. 1, 5-8

<sup>220</sup> Arbitragehof 25 maart 2003, nr. 35/2003, *TBP* 2003, afl. 108, 349.

<sup>221</sup> Zie J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 122-124 en Y., SACREAS, “De ondergeschikte besturen: een stand van zaken”, *TBP* 2004, afl. 2, 67-84.

## 2.3 Overzicht van de gewestelijke bevoegdheden over de ondergeschikte besturen

**36.** Naast de Grondwet putten de gewesten hun bevoegdheden over de ondergeschikte besturen<sup>222</sup> uit artikel 6, §1, VIII BWHI dat verschillende bevoegdheidsaspecten opsomt:<sup>223</sup>

- de *samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking* van de provinciale en gemeentelijke instellingen en van de bovengemeentelijke besturen, behoudens verschillende federale bevoegdheidsaspecten (artikel 6, §1, VIII, 1°, eerste lid BWHI), alsook de *afschaffing van de provincies* en het *oprichten van de bovengemeentelijke besturen* (artikel 162, derde lid GW);
- het *benoemen of afzetten van de provinciegouverneurs* door de betrokken gewestregering, op eensluidend advies van de federale Ministerraad (artikel 6, §1, VIII, 1°, vierde lid BWHI);
- het *wijzigen of corrigeren van de grenzen* van de provincies, gemeenten en bovenlokale besturen, behoudens verschillende (faciliteiten)gemeenten (artikel 6, §1, VIII, 2° BWHI);<sup>224</sup>
- het *regelen van de verkiezing* van de provinciale, bovengemeentelijke, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen, behoudens enkele uitzonderingen (artikel 6, §1, VIII, 4° BWHI);
- de *verenigen van provincies, bovengemeentelijke besturen en gemeenten* tot nut van het algemeen belang, tenzij dit onder een wettelijk bepaald specifiek toezicht valt (artikel 6, §1, VIII, 8° BWHI);
- de *algemene financiering* van de gemeenten, bovengemeentelijke besturen en de provincies, alsook de *specifieke financiering* van de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende medebewindstaken, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de gemeenschappen bevoegd zijn (artikel 6, §1, VIII, 9° en 10° BWHI);<sup>225</sup>
- en het bepalen van de voorwaarden waaronder en de wijze waarop *binnengemeentelijke territoriale organen*, bedoeld in artikel 41 GW, kunnen worden opgericht (artikel 6, §1, VIII, 11° BWHI).<sup>226</sup>

---

<sup>222</sup> Dit zijn de gemeenten, provincies, bovengemeentelijke besturen en binnengemeentelijke organen.

<sup>223</sup> Onderstaande opsomming is niet exhaustief en bevat de voornaamste gewestelijke bevoegdheidsaspecten inzake het provinciale niveau volgens de BWHI.

<sup>224</sup> De wetgever voerde op 9 augustus 1988 een bijzondere bescherming in voor verschillende gemeenten. Wet 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de nieuwe gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen, BS 13 augustus 1988, 11374 (hierna: de Pacificatiewet).

<sup>225</sup> De federale overheid blijft bevoegd om specifieke opdrachten toe te kennen aan de provincies. Zij kan ook specifieke samenwerkingsverbanden organiseren of opleggen aan de provinciebesturen. Zie J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 146.

<sup>226</sup> Iedere gemeente met meer dan 100.000 inwoners kan binnengemeentelijke organen oprichten conform artikel 273 Gemeentedecreet. De gewesten zijn bevoegd om het organieke kader, de verkiezingen en

37. Hoewel het bevoegdheidspakket van de gewesten voornamelijk bestaat uit een weinig overzichtelijk amalgaam van bevoegdheidsaspecten, komt de som van alle aspecten en het grondwettelijke kader neer op een *de facto* autonomie van de gewesten inzake de provincies. Er blijven wel verschillende uitzonderingen bestaan die bepaalde bevoegdheidsaspecten voorbehouden aan het federale niveau of de gemeenschappen.<sup>227</sup>

Daarnaast herbevestigt de BWHI ook verschillende grenzen aan het gewestelijke bevoegdheidspakket. Zo vindt men zowel de lokale autonomie als de medebewindstaken terug onder artikel 6, §1, VIII, 1°, derde lid BWHI. Ook hier koppelt men de provinciale bevoegdheid aan de notie van het provinciaal belang en aan de taakstellingen van het federale niveau en de gemeenschappen. Op deze manier verzekert de BWHI de eerbiediging van artikelen 41, eerste lid en 162, tweede lid GW.<sup>228</sup>

Ten slotte vinden ook de communautaire spanningen uiting in de staatsrechtelijke bevoegdheidsverdeling. Zo vallen de Brusselse gemeenten en de faciliteitengemeenten onder een *sui generis* federaal kader. Het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hadden schrik van een te grote autonomie van het Vlaamse Gewest. Het federale niveau koos uiteindelijk toch om de bevoegdheden over de gemeenten en provincies te regionaliseren, evenwel onder een speciale federale regeling voor verschillende (faciliteiten)gemeenten. Hierbij dienen de gewesten te garanderen dat, hoewel zij effectief bevoegd zijn, de respectievelijke Nederlandstalige of Franstalige minderheid van de tweetalige gebieden niet wordt aangetast.<sup>229</sup> Dit gaat gepaard met verschillende parallelle federale minderheidsbeschermingen in deze tweetalige gebieden, waaronder ook in de BWHI. Zo mogen de gemeenschappen en gewesten op grond van artikel 16bis BWHI geen afbreuk doen aan de communautaire bescherming van de taalminderheden op straffe van een schorsing en/of vernietiging op grond van artikel 16ter BWHI door het Grondwettelijk Hof of de Raad van State indien ernstige middelen dit rechtvaardigen.<sup>230</sup>

---

bevoegdheden van de binnengemeentelijke organen via een gewoon decreet te regelen. De wijze waarop gemeenten intergemeentelijke organen kunnen oprichten dienen de gewesten echter via een bijzonder decreet te bepalen. Zie J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, II, Brugge, die Keure, 2015, 1336 en 1349-1350 en Y. SACREAS, "De gewestelijke bevoegdheden inzake de ondergeschikte besturen: een algemeen overzicht" in A. ALEN (ed.), *De vijfde staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 66-82.

<sup>227</sup> Zo valt de organisatie van de politie en brandweer conform artikel 6, §1, 1° BWHI bijvoorbeeld niet onder het gewestelijke bevoegdheidspakket. Zie N. KIEKENS en F. VANDENDRIESSCHE, "De organisatie van de brandweer in België: een stand van zaken", *T.Gem.* 2007, afl. 4, 269-286.

<sup>228</sup> J. VELAERS, "De lokale besturen" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 293-294.

<sup>229</sup> *Ibid.*

<sup>230</sup> Y. SACREAS, "Constitutionele en bevoegdheidsrechtelijke benadering van het Gemeentedecreet", *T.Gem.* 2006, afl. 1, 5-8.

## 2.4 Overzicht van het provinciale takenpakket

**38.** De provincies fungeren, in theorie, als een afgescheiden deel met eigen prerogatieven in relatie tot de federale staat, de gemeenschappen en gewesten.<sup>231</sup> Zij putten hun bevoegdheden en bestaansrecht als territoriale entiteit uit het subsidiariteitsbeginsel en hun lokale autonomie. In beginsel betekent dit dat zij voornamelijk zelf kunnen uitmaken wat voor hen onder hun uitsluitend provinciale belangen valt. Dit wordt in de praktijk evenwel sterk getemperd door hun verplichtingen op grond van hun medebewindstaken, het dwingende kader van de hiërarchie der rechtsnormen, het algemeen bestuurlijk toezicht van de gewesten op grond van artikel 7, §1 BWHI, het specifieke toezicht van de taakstellende entiteiten en de ruime marge waarin de decreet- en wetgevers de lokale autonomie kunnen beperken.<sup>232</sup>

### 2.4.a De provinciale autonomie als algemene bevoegdheidsgrond

**39.** De provincies putten hun bevoegdheid conform artikel 41 GW uit de uitsluitend provinciale belangen. Zij kregen de vrijheid zelf in te vullen wat zij verstaan onder het provinciaal belang, vermits het grondwettelijke, wettelijke of decretale kader deze aangelegenheden niet aan hen heeft onttrokken.<sup>233</sup> In dit opzicht komt de notie van het provinciaal belang neer op een bevoegdheidsverdelend begrip. Naarmate het provinciaal belang ruimer of strikter geïnterpreteerd wordt, fluctueert ook de bevoegdheidsgrond van de provincies.<sup>234</sup> Artikel 41 GW omschrijft echter niet wat precies moet begrepen worden als zijnde het provinciaal belang. En hoewel ook artikel 162 GW de provinciale belangen niet omschrijft, koppelt zij dit via haar tweede lid, 2° wel aan volgend principe:

*“De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen:*

[...]

*2° de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald.”*

Slechts bij wet of decreet kan de draagwijdte van het provinciaal belang en, parallel aan dit begrip, de inhoud van de bevoegdheden van de provinciebesturen geregeld worden. Als een aangelegenheid onder het begrip van het provinciaal belang valt, kan de provincie zich deze materie naar zich toe trekken. Het is echter niet altijd evident om uit te maken wat precies van provinciaal belang is.

---

<sup>231</sup> Zie *supra*, randnummer 8.

<sup>232</sup> Zie *supra*, randnummers 16-18.

<sup>233</sup> J. DUJARDIN, e.a., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 334-342.

<sup>234</sup> Zie S. KEUNEN, “Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk” en *supra*, randnummer 6.

Martin DENYS haalt hier aan dat “*het werkelijk onmogelijk [is] op grond van objectieve gegevens het provinciaal belang te bepalen*”.<sup>235</sup> Iedere inschatting van het provinciaal belang door de provincieraad komt *in concreto* neer op een subjectieve appreciatie indien het federale niveau of de deelstaten deze materie nog op geen enkele manier regelen.<sup>236</sup> Hierbij komt men onvermijdelijk terecht in een spanningsveld tussen de vrije appreciatie van de provincieraad en die van de Vlaamse decreetgever. Uit artikel 162, tweede lid GW vloeit echter voort dat de decreetgever, voorheen de wetgever, bij een appreciatieconflict steeds de bovenhand haalt. De decreetgever heeft een uitgebreide vrijheid om het provinciaal belang in te perken of uit te breiden, zolang zij de essentie van het provinciale niveau aantast.<sup>237</sup>

**40.** Zoals Stef KEUNEN het omschrijft, kunnen de gewesten het provinciaal belang ofwel positief ofwel negatief kwalificeren. Bij een positieve kwalificatie duidt het gewest aan welke zaken en situaties vallen onder het provinciaal belang. Een negatieve kwalificatie houdt daarnaast in dat het gewest aangelegenheden uitdrukkelijk onttrekt aan het provinciale takenpakket. Aan Vlaamse zijde gebeurden deze kwalificaties (gedeeltelijk) via het Gemeente- en Provinciedecreet, aan Waalse zijde gebeurde dit via het decreet van het Waalse gewest van 29 januari 2004.<sup>238</sup> Een kwalificatie kan ook impliciet gebeuren indien de decreetgever zelf een bepaalde aangelegenheid inhoudelijk regelt. Als de decreetgever een materie niet expliciet of impliciet toekent of onttrekt aan de provincies, is het aan deze besturen om, binnen het decretale kader, zelf het onderscheid te maken van wat zij van provinciaal belang achten.<sup>239</sup>

**41.** De wetgever voerde al in 1836 met de Provinciewet een eerste wettelijk kader in. Via verschillende aan- en afbouwwetten kende de Provinciewet evenwel heel wat wijzigingen. Nu de gewesten de volledige autonomie over de provincies dragen, is het belang van de Provinciewet sterk afgenomen. Ondertussen vervangen het Vlaamse Provinciedecreet en de Waalse Code de la démocratie locale et de la décentralisation heel wat wettelijke bepalingen. De resterende Provinciewet is momenteel voornamelijk van institutioneel belang en wordt, afhankelijk van het decretale kader, soms wel of niet toegepast.<sup>240</sup>

---

<sup>235</sup> M. DENYS, *De begrippen gemeentelijke, provinciaal en algemeen belang*, Heule, UGA, 1969, 23-24.

<sup>236</sup> *Ibid.*

<sup>237</sup> Zie *supra*, randnummer 15 e.v.

<sup>238</sup> Decr.W. 29 januari 2004 habilitant le Gouvernement à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux, *BS* 23 februari 2004, 10373.

<sup>239</sup> S. KEUNEN, “Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk”.

<sup>240</sup> Zie Y. SACREAS, “De ondergeschikte besturen: een stand van zaken”, *TBP* 2004, afl. 2, 67-84. Omwille hiervan wordt de Provinciewet slechts kort aangehaald.



42. Dankzij de bevoegdheidsverschuivingen van de vijfde staatshervorming was de Vlaamse decreetgever bij machte om het provinciale niveau zelf vorm te geven. Dit gebeurde aan de hand van het Provinciedecreet van 9 december 2005. De Vlaamse decreetgever koos hier resoluut voor een positie van de provincies als niveau tussen de Vlaamse en lokale overheden:

*“De provincies zijn het intermediair beleidsniveau tussen het Vlaamse en het gemeentelijke niveau. De provincies beogen om op het provinciale niveau bij te dragen tot de duurzame ontwikkeling van het provinciale gebied”.*<sup>241</sup>

Op deze manier plaatst het Provinciedecreet de provincies op een intermediair beleidsniveau tussen het Vlaamse en het gemeentelijke niveau.<sup>242</sup> De provinciebesturen dragen op dit niveau bij tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het provinciale gebied. Zodoende zijn de provincies bevoegd om beslissingen te nemen die niet toekomen aan het lokale niveau. De provincies overstijgen de lokale belangen, maar zij zijn nog niet zodanig algemeen dat een centrale beslissingsbevoegdheid nodig is.<sup>243</sup>

Wat betreft het provinciale bevoegdheidspakket bevestigt de Vlaamse decreetgever dat de provincies bevoegd zijn voor het regelen van de provinciale belangen, welke volgens het huidige artikel 2, §2 Provinciedecreet volgende principes omvatten:

*“Overeenkomstig artikel 41 van de gecoördineerde Grondwet zijn de provincies bevoegd voor de regeling van de provinciale belangen. Tot die provinciale belangen behoren met name :*

*1° de bovenlokale taakbeartiging. Een taakbeartiging is bovenlokaal als ze aangelegenheden van lokaal gemeentelijk belang overstijgt, voor zover ze streekgericht blijft en gericht is op realisaties binnen de grenzen van het grondgebied van de provincie.”*

*2° ondersteunende taken op verzoek van andere overheden;*

*3° het nemen van initiatieven met het oog op gebiedsgerichte samenwerking tussen besturen in een regio, met inbegrip van samenwerkingsverbanden met of zonder rechtspersoonlijkheid, binnen de grenzen, vastgelegd door de Vlaamse Regering, zonder afbreuk te doen aan het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking.”*<sup>244</sup>

---

<sup>241</sup> Artikel 2, §1 Provinciedecreet. Eigen onderlijning.

<sup>242</sup> T. VALCKE, “Live and let die? Welke toekomst voor de Vlaamse provincies?”, *Bb&B* 2010, afl. 4, 360-379 (hierna: T. VALCKE, “Live and let die?”).

<sup>243</sup> MvT van het Ontwerp van het Provinciedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 473/1, 8. Artikel 2, §2 Provinciedecreet wordt overigens integraal behouden in het gewijzigde Provinciedecreet onder het Decr.VI. 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *BS* 13 december 2016, 84919.

<sup>244</sup> Eigen onderlijning.

De positie van de provincies is door de Vlaamse decreetgever eerder negatief omschreven. De provincies situeren zich in het vacuüm tussen de aangelegenheden die gemeentelijke aandacht vereisen en de aangelegenheden die onder de gewestelijke of gemeenschappelijke bevoegdheden vallen. Alles wat groter is dan het lokaal belang, maar kleiner dan het algemeen belang zou dus onder het provinciaal belang kunnen vallen. Iedere provincie kan zich binnen haar respectievelijk grondgebied op deze belangen richten. De originele vaagheid van de decretale omschrijving van de provinciale belangen gunde de provincies om, binnen het grondwettelijke, wettelijke en decretale kader, zelf invulling te geven aan wat volgens hen viel onder de noemer van de provinciale belangen.<sup>245</sup> Dit is echter gaandeweg steeds meer onder druk gekomen, waarbij de huidige, Vlaamse notie van het provinciaal belang neerkomt op een drieledige invulling; de bovenlokale taakbehartiging, de ondersteunende taken en het stimuleren van de gebiedsgerichte samenwerking.<sup>246</sup>

*i. De bovenlokale taakbehartiging*

**43.** Het concept van de “*bovenlokale taakbehartiging*” van artikel 2, §2, 1° Provinciedecreet is niet hetzelfde als de intergemeentelijke belangen of samenwerkingsverbanden. Deze laatste richten zich op het bovenlokaal organiseren van lokale, gemeentelijk belangen, zonder zelf bovenlokale belangen te omvatten. Een samenwerking tussen gemeenten is niet per definitie van bovenlokaal belang, maar dergelijke samenwerking valt onder de intergemeentelijke belangen.<sup>247</sup> Al kan het zijn dat hiermee onrechtstreeks bovenlokale belangen worden gediend.<sup>248</sup>

De taakbehartiging moet vanuit haar opzet bestaan uit meer dan het louter bijeenbrengen van lokale belangen, maar dient tussen te komen daar waar gemeenten van eenzelfde provincie gezamenlijk invloeden ondervinden van bepaalde beleidsmateries, de gemeenten onderling tegengestelde belangen kennen, er een verdelingsvraagstuk tussen de gemeenten opduikt of als de provincie optreedt als beroepsinstantie tegen lokale beslissingen.<sup>249</sup> Wanneer de belangen het grondgebied van de provincie overstijgen, zal het aan het Vlaamse Gewest zijn om in te grijpen.

---

<sup>245</sup> MvT van het Ontwerp van provinciedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 473/1, 8-9.

<sup>246</sup> Artikel 2, §2, 1°, 2° en 3° Provinciedecreet.

<sup>247</sup> Het Decr.VI. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, *BS* 31 oktober 2001, 37846 heeft namelijk ex artikel 3 als doel: “[met] *het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang kunnen twee of meer gemeenten, onder de voorwaarden bepaald in dit decreet, samenwerkingsverbanden tot stand brengen met of zonder rechtspersoonlijkheid, met of zonder beheersoverdracht*”.

<sup>248</sup> Bijvoorbeeld wanneer intergemeentelijke projecten positieve effecten hebben voor een groter gebied dan enkel de participerende gemeenten. Hoewel de samenwerkende gemeenten vertrokken vanuit hun puur gemeentelijke belangen, ontstaan er evenwel positieve neveneffecten met een invloed op bovenlokaal niveau.

<sup>249</sup> G. ANTHIERENS, D. DE MUYNCK, S. DESMET, J. DUJARDIN, T. ROOSEN, W. SOMERS, R. VAN LOOCK, J. VAN NIEUWENHOVE, L. VANSUMMEREN, K. VANWINCKELEN en J.M. VOS, “Provincies in Vlaanderen” in R. VAN LOOCK en S. VINZENT (eds.), *Praktisch handboek voor provincierecht*, Brugge, die Keure, 2014, 8-10.

De lokale taakbeartiging heeft ook niet dezelfde doelstelling als de gedeconcentreerde, al dan niet verzelfstandigde, Vlaamse diensten. Zowel de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, als de gedeconcentreerde Vlaamse diensten vormen hulpstructuren die lokale dan wel algemene belangen trachten te ondersteunen en/of het respectievelijke beleid dienen uit te voeren.<sup>250</sup>

De memorie van toelichting bij het ontwerp van het Provinciedecreet zet enkele niet-cumulatieve criteria uiteen die kunnen aantonen of een belang al dan niet een bovenlokaal karakter heeft:

- *“het moet gaan om een taak of bevoegdheid die niet lokaal is;*
- *het moet gaan om een beleidsmaterie die effecten heeft op meerdere gemeenten uit de provincie;*
- *het moet gaan om een beleidsmaterie waar de belangentegenstelling tussen de gemeenten onderling groot is en waarover een beslissing moet worden genomen die een verdelingsvraagstuk inhoudt;*
- *het moet gaan om een beslissingsbevoegdheid als beroepsinstantie”.*<sup>251</sup>

Deze criteria lijken echter onvoldoende. Zo is hierbij geen rekening gehouden met de bovengrens van de bovenlokale belangen, namelijk de algemene belangen van het Vlaamse Gewest en van het federale niveau.

Hoe dan ook vormt artikel 2, §2, 1° de voornaamste invulling van het provinciaal belang. De overige provinciale taken hebben meer nadruk op hun intermediaire of faciliterende positie, waarbij zij zullen optreden als tussenorgaan. De lokale taakbeartiging focust zich daarentegen op de materiële provinciale bevoegdheid, al is deze eerder negatief en beperkend omschreven.

#### *ii. Ondersteunende taken*

**44.** Daarnaast omhelzen de provinciale belangen op grond van artikel 2, §2, 2° Provinciedecreet in belangrijke mate het faciliteren en ondersteunen van de bovenlokale, interbestuurlijke, gebiedsgerichte samenwerkingen tussen de gemeenten en eventuele andere overheden. Deze positionering getuigt opnieuw van de intermediaire functie van de provincies, waarbij zij dienst doen als overkoepelend niveau om onderlinge samenwerking tussen gemeenten te stimuleren en te ondersteunen. Zo kunnen provincies bijvoorbeeld op uitdrukkelijk verzoek optreden als partner bij intergemeentelijke samenwerkingen en structuren.<sup>252</sup>

---

<sup>250</sup> *Ibid.*

<sup>251</sup> MvT van het Ontwerp van provinciedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 473/1, 33.

<sup>252</sup> G. ANTHIERENS e.a., “Provincies in Vlaanderen” in R. VAN LOOCK en S. VINZENT (eds.), *Praktisch handboek voor provincierecht*, Brugge, die Keure, 2014, 8-10.

De provinciale ondersteuning van het lokale niveau dient wel steeds te gebeuren op vraag van de lokale besturen en moet als oogmerk hebben om de lokale bestuurskracht te versterken. Deze regeling bestaat vooral om kleinere gemeenten de kans te geven op provinciale ondersteuning, evenwel zonder dat zij onder het gezag staan van de provincie.<sup>253</sup> Dergelijke ondersteuning mag daarnaast ook slechts tijdelijk van aard zijn. Van zodra de gemeente op bestuurlijk vlak voldoende sterk staat, dient de ondersteuning te stoppen.<sup>254</sup>

Hoewel dit *prima facie* zo lijkt, vallen de medebewindstaken door de hogere overheden niet onder dit artikel. Het leek de Raad van State, afdeling Wetgeving niet opportuun de medebewindstaken op te nemen onder artikel 2, §2, 2°. De medebewindstaken zouden hiermee kunnen aanzien worden als een onderdeel van de provinciaal belangen *ex* artikelen 41 en 162 GW.<sup>255</sup> Nochtans kunnen de medebewindstaken ook het algemeen belang of een gemengd belang dienen en liggen zij dus niet altijd in het verlengde van de provinciale belangen. Daarnaast was het weinig nuttig om de medebewindstaken opnieuw in te schrijven in het Provinciedecreet, aangezien hiervoor al een uitgebreide rechtsgrond bestaat in de BHWI.<sup>256</sup>

### *iii. Gebiedsgerichte samenwerking*

**45.** Aangezien Vlaanderen zowel lokale, provinciale als deelstatelijke bestuursniveaus kent, is het niet evident om cohesie en coherentie te vinden wanneer het beleid van verschillende niveaus elkaar raken. Daarnaast kan iedere gemeente haar eigen initiatieven nemen, ongeacht het beleid van andere lokale besturen. Een grote hoeveelheid individuele initiatieven kan zorgen voor efficiëntieverlies en een gefragmenteerd beleid. Dit kan problemen veroorzaken voor de verticale legitimiteit van het Vlaamse beleid en de onderlinge horizontale legitimiteit van de lokale besturen. De provincie kan bij dergelijke problemen faciliterend optreden om tot een coherent beleid te komen via samenwerking tussen de relevante besturen, partners en belanghebbende derden. Afhankelijk van een concreet maatschappelijk probleem worden de relevante partners bijeen gebracht om via een georganiseerd proces tot een gepaste oplossing te komen. Een concreet probleem wordt gekoppeld aan concrete afspraken, wat kan worden vastgelegd in een beheersovereenkomst. Wanneer het maatschappelijk

---

<sup>253</sup> H. REYNAERT en T. VALCKE, *De provincie doorgelicht. Wegwijs in uw provincie*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 11.

<sup>254</sup> MvT van het Ontwerp van provinciedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 473/1, 33-34.

<sup>255</sup> Adv.RvS nr. 50.557/3 met betrekking tot het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1493/1, 165-167.

<sup>256</sup> Zie *infra*, randnummers 47 en 48.

probleem plaatsvindt op het territoriaal grondgebied van een provincie, kan zij, vanuit haar territoriale gebondenheid, dit samenwerkingsproces het best opvangen.<sup>257</sup>

Via dit derde luik van het provinciaal belang trachtte de Vlaamse decreetgever interbestuurlijke samenwerking mogelijk te maken. Zowel in samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid als zonder rechtspersoonlijkheid kan de provincie als partner optreden. Echter dient het ook hier te gaan over bovenlokale belangen. De intergemeentelijke samenwerkingen vallen dus niet onder het derde luik en staan apart van de gebiedsgerichte samenwerkingen op provinciaal niveau.<sup>258</sup> Dit luik kent in de praktijk weinig toepassing.<sup>259</sup>

**46.** De draagwijdte van de provinciale belangen werd de voorbije jaren evenwel nog verder beperkt in de context van enkele interne hervormingsbewegingen.<sup>260</sup> De provincies krijgen te maken met een steeds striktere taakomschrijving en een gesloten persoonsgebonden taakstelling<sup>261</sup>. Door het uitwerken van een strikter concept van de provinciale belangen, wordt ook het takenpakket van de provincies beknot.<sup>262</sup>

#### 2.4.b De provinciale medebewindstaken

**47.** De provinciale medebewindstaken vormen, naast de algemene behartiging van de provinciale belangen, een ander luik van het bevoegdheidspakket van de provincies.<sup>263</sup> Waar artikel 162, tweede lid, 2° GW een algemene bevoegdheidsgrond voorziet van de provincies voor alles wat van provinciaal belang is, bepaalt artikel 162, tweede lid, 3° GW dat de wet ook moet voorzien in “*de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale en gemeentelijke instellingen*”. In dit opzicht is het interessant om ook in te gaan op de rechten en verplichtingen van de provincies onder het medebewind. Het medebewind komt er op neer dat de provincies, naast hun algemene bevoegdheden en het prerogatief om zelf aangelegenheden naar zich toe te trekken, een bepaalde opdracht krijgen toegewezen door een hogere overheid.<sup>264</sup> Dit zijn, in tegenstelling tot de eigen initiatieven van de provincies onder het

---

<sup>257</sup> MvT van het Ontwerp van provinciedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 473/1, 33-34.

<sup>258</sup> G. ANTHIERENS e.a., “Provincies in Vlaanderen” in R. VAN LOOCK en S. VINZENT (eds.), *Praktisch handboek voor provincierecht*, Brugge, die Keure, 2014, 9-10.

<sup>259</sup> De weinige toepassingen zijn meestal onder invloed van een besluit van de Vlaamse Regering.

<sup>260</sup> Zie *infra*, randnummer 56 e.v.

<sup>261</sup> Artikel 2, §3, eerste lid Provinciedecreet.

<sup>262</sup> K. STEYERS e.a., “Van millefeuille tot boekske? Recept van de interne Vlaamse staatshervorming”, *Bb&B* 2010, afl. 4, 317-331.

<sup>263</sup> Artikel 2, §2, 2° Provinciedecreet aanzien “*ondersteunende taken op verzoek van andere overheden*” uitdrukkelijk als een onderdeel van de provinciale belangen. Ook het Grondwettelijk Hof bevestigt dat de gemeenschappen en gewesten het vermogen hebben om bepaalde opdrachten toe te wijzen aan de gedecentraliseerde besturen. Zie Arbitragehof 22 juni 1994, nr. 49/94.

<sup>264</sup> J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, II, Brugge, die Keure, 2015, 1314-1315.

mom van het provinciaal belang, opdrachten in naam van het algemeen belang of een gemengd belang.<sup>265</sup>

Het opdragen van een medebewindstaak houdt voor de provincies de verplichting in om deze opdracht uit te voeren. Waar de lokale autonomie aan de provincies de vrijheid gunt een bepaald initiatief wel of niet te nemen, is dit onder het medebewind niet mogelijk. Deze bevoegdheidstoewijzing is functioneel, aangezien die meestal begrensd wordt tot één welbepaalde taak of bevoegdheidsaspect. De territoriale decentralisatie van de provincie wordt in die mate gekoppeld aan een functionele bevoegdheidstoewijzing.<sup>266</sup>

Naast een territoriale bevoegdheidsafbakening waarin de provincies hun belangen regelen, krijgen zij ook te maken met een bevoegdheidsafbakening onder invloed van de hiërarchie der rechtsnormen en hun opdrachten onder het medebewind.<sup>267</sup> De taakstelling kan dus verschillende vormen aannemen, waarbij de provincies zelf al dan niet enige discretionaire vrijheid krijgen om een belangenafweging door te voeren, dan wel dat ze louter *a priori* vastgestelde procedures geautomatiseerd dienen uit te voeren.<sup>268</sup> Naargelang de specifieke toewijzing van de medebewindstaak, kan het zijn dat de provincie louter moet uitvoeren<sup>269</sup>, zelf een discretionaire belangenafweging mag maken of verder regelgevend dient op te treden.<sup>270</sup> Afhankelijk van de omschrijving van de medebewindstaak, betreft een taakstelling voor de provincies een middelenverbintenis of een resultaatverbintenis. Wanneer de provincie zelf nog (beperkt) discretionair of regelgevend mag optreden, wordt ook gesproken van de medebewindstaken als taken van gemengd belang<sup>271</sup>, omdat hierbij zowel provinciale belangen als belangen van de opdrachtgevende entiteit zijn gemoeid.<sup>272</sup> Naargelang de provincie een

---

<sup>265</sup> G. ANTHIERENS, D. DE MUYNCK, S. DESMET, J. DUJARDIN, T. ROOSEN, W. SOMERS, R. VAN LOOCK, J. VAN NIEUWENHOVE, L. VANSUMMEREN, K. VANWINCKELEN en J.M. VOS, "Bevoegdheden" in R. VAN LOOCK en S. VINZENT (eds.), *Praktisch handboek voor provincierecht*, Brugge, die Keure, 2014, 242.

<sup>266</sup> K. STEYERS, E. WAYENBERG en H. REYNAERT, "Van millefeuille tot boekske? Recept van de interne Vlaamse staatsvorming", *Bb&B* 2010, afl. 4, 317-331.

<sup>267</sup> De provinciebesturen moeten zich namelijk schikken naar de hogere rechtsnormen. Hoewel de hiërarchie de rechtsnormen in de regel een negatieve verplichting inhoudt, omhelst het medebewind voor de provincies veelal een positieve verplichting. Zie W. DE COCK, "De impact van de hiërarchie der rechtsnormen en het medebewind op de gemeentelijke reglementaire bevoegdheid", *TVW* 2012, afl. 3, 207-210 en J. DUJARDIN en M. VAN DAMME, "Wetgevingstechniek en de besluiten van de provinciale en lokale besturen", *TVW* 2010, afl. 3, 195-199.

<sup>268</sup> J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, II, Brugge, die Keure, 2015, 1314-1315.

<sup>269</sup> Zo kan gedacht worden aan het uitgeven van identiteitskaarten door de gemeenten op grond van het KB 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten, *BS* 28 maart 2003, 15929.

<sup>270</sup> Een discretionaire of regelgevende bevoegdheid onder een medebewindstaak is niet altijd duidelijk. Een goede omschrijving van de opdracht door de decreet- of wetgever is dan ook aangewezen. Zie W. DE COCK, "De impact van de hiërarchie der rechtsnormen en het medebewind op de gemeentelijke reglementaire bevoegdheid", *TVW* 2012, afl. 3, 207-210.

<sup>271</sup> J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, II, Brugge, die Keure, 2015, 1358.

<sup>272</sup> Zoals bijvoorbeeld de discretionaire vrijheid van de provinciale deputatie bij het beoordelen van een omgevingsvergunningaanvraag onder de vergunningsprocedure van de VCRO. Zowel de gewesten als de

administratieve beslissing neemt op grond van haar provinciale belangen onder haar lokale autonomie, dan wel op grond van een toegewezen medebewindstaak valt deze beslissing onder het gewoon bestuurlijk toezicht van de gewesten, dan wel onder het specifiek bestuurlijk toezicht van de opdrachtgevende entiteit. Dit heeft belangrijke gevolgen wat betreft de vorm en inhoud van de controle die een hogere overheid op dergelijke beslissingen kan uitoefenen.<sup>273</sup>

Hoewel de gewesten in principe de algemene bevoegdheid hebben over het provinciale niveau, kunnen ook de gemeenschappen en het federale niveau medebewindstaken toewijzen aan de provincies.<sup>274</sup> Bij een eventuele toekomstige afschaffing van de provincies zal ook hiermee rekening moeten gehouden worden, aangezien het niet aan de gewesten toekomt om zelf de taakstellingen van de gemeenschappen en het federale niveau te regelen.<sup>275</sup> Het is dus logisch dat iedere hogere entiteit slechts opdrachten kan uitvoeren voor die aangelegenheden waarvoor zijzelf bevoegd is. Gelet op de publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid van de provincies, dient de opdrachtgevende entiteit steeds bij wet of decreet een rechtsgrond te creëren waarop de provincie kan handelen. De federale of deelstatelijke overheden kunnen dus niet zonder meer medebewindstaken opleggen, tenzij zij hiertoe bij wet of decreet gemachtigd werden. Indien de provincies meerdere medebewindstaken van meerdere hogere entiteiten opgelegd krijgen, dienen zij overigens alle opdrachten uit te voeren.<sup>276</sup> De provinciegouverneur staat in voor de uitvoering van de opgelegde medebewindstaken, ongeacht welke entiteit optreedt als opdrachtgever.<sup>277</sup>

**48.** Ten slotte is het belangrijk om op te merken dat de provincies de persoonsgebonden aangelegenheden onder artikelen 4 en 5 BWHI momenteel enkel kunnen uitoefenen “*indien en voor zover hen die door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd*”.<sup>278</sup> Hierdoor hebben de provincies een volledig gesloten taakstelling met betrekking tot de persoonsgebonden aangelegenheden. Zij kunnen in deze materies enkel optreden indien de Vlaamse Gemeenschap hen dit uitdrukkelijk toewijst. Hun prerogatief om zich op grond van het provinciaal belang bepaalde

---

provincies hebben belang bij het een goede ruimtelijke ordening. Zie ook G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 165-172.

<sup>273</sup> Zie *supra*, randnummer 17.

<sup>274</sup> Artikel 6, §1, VIII, laatste lid BWHI herbevestigt het principe van de hiërarchie der rechtsnormen, maar benadrukt ook dat de federale overheid en de gemeenschappen opdrachten kunnen toewijzen aan de provincies. Zie Y. SACREAS, “De ondergeschikte besturen: een stand van zaken”, *TBP* 2004, afl. 2, 67-84.

<sup>275</sup> Conform artikel 6, § 1, VIII, 1°, vierde lid BWHI gebeurt dit via de instandhouding van de functie van de provinciegouverneur. Hij zal als functionaris van de federale overheid blijven instaan voor de medebewindstaken. Zie 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, 285-286.

<sup>276</sup> J. VELAERS, “De lokale besturen” in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 316-323.

<sup>277</sup> Zie artikel 64 Provinciedecreet.

<sup>278</sup> Artikel 2, §3, eerste lid Provinciedecreet.

bevoegdheden toe te eigenen werd al in 2012 uitgeschakeld.<sup>279</sup> De provincies krijgen voortaan zowel taken van algemeen belang, gemengd belang én provinciaal belang opgelegd<sup>280, 281</sup> In de toekomst zullen de provincies ook hun persoonsgebonden medebewindstaken niet meer kunnen uitoefenen aangezien de Vlaamse decreetgever hen deze vanaf 1 januari 2018 integraal wil ontnemen.<sup>282</sup>

Naar aanleiding van de Vlaamse plannen om de persoonsgebonden bevoegdheden volledig te onttrekken aan het provinciale takenpakket liet de Vlaamse Regering een inventaris opmaken van alle bestaande medebewindstaken met een persoonsgebonden karakter.<sup>283</sup> De voornaamste taakstellingen door de Vlaamse Gemeenschap zijn te vinden binnen de beleidsvelden sport<sup>284</sup>, welzijn, cultuur<sup>285</sup>, jeugd<sup>286</sup>, gelijke kansen en toegankelijkheid. Deze taakstellingen zijn echter zelden homogeen, maar omvatten meestal slechts enkele bevoegdheidsaspecten per beleidsdomein. Vaak schakelt de Vlaamse Gemeenschap de provincies in om een bovenlokale regiowerking op te starten of te ondersteunen, lokaal beleid in kaart te brengen, bovenlokale netwerken te stimuleren of diverse aanvullende taken uit te voeren. Ook baten de provincies verschillende instellingen uit.<sup>287</sup> De meeste taakstellingen worden in de toekomst door de Vlaamse overheid overgenomen of toebedeeld aan de gemeentebesturen. De provincies behouden echter uitzonderlijk enkele bevoegdheidsaspecten of instellingen.<sup>288</sup>

Men mag echter niet vergeten dat er tussen de Vlaamse provincies grote verschillen bestaan bij de invulling van hun provinciale persoonsgebonden medebewindstaken. De meeste taakstellingen zijn in de regel geen middelenverbintnissen, maar koppelen een bevoegdheid aan een bepaalde

---

<sup>279</sup> Zie artikel 2 van het Decr.VI. 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 3 augustus 2012, 45990. *Prima facie* lijkt weinig verenigbaar met het concept van het provinciaal belang. Was het opportuun om de provinciebesturen dit prerogatief te ontnemen? Zie *infra*, randnummer 71.

<sup>280</sup> Als taakstellende entiteit is het aan de Vlaamse Gemeenschap om in te schatten wat onder het provinciaal belang valt. Aangezien de provincies zelf geen persoonsgebonden bevoegdheden kunnen toe-eigenen, moet de Vlaamse Gemeenschap deze belangenafweging maken.

<sup>281</sup> G. ANTHIERENS e.a., "Provincies in Vlaanderen" in R. VAN LOOCK en S. VINZENT (eds.), *Praktisch handboek voor provincierecht*, Brugge, die Keure, 2014, 1-22.

<sup>282</sup> Zie artikel 2 van het Decr.VI. 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies. Een verdere bespreking van dit decreet volgt onder randnummer 51.

<sup>283</sup> Bijlage bij het Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 43-57.

<sup>284</sup> Decr.VI. 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid, *BS* 16 augustus 2012, 48256.

<sup>285</sup> Decr.VI. 6 juli 2012 betreffende het Lokaal Cultuurbeleid, *BS* 28 augustus 2012, 51053 en Decr.VI. 6 juli 2012 houdende het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid, *BS* 3 september 2012, 53818.

<sup>286</sup> Decr.VI. 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid, *BS* 9 augustus 2012, 46502.

<sup>287</sup> Bijlage bij het Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 43-57.

<sup>288</sup> Het ontnemen van de provinciale persoonsgebonden bevoegdheden is dus niet absoluut. Zie *infra*, randnummer 69.



doelstelling. Hierdoor kan iedere provincie het beleid op haar grondgebied zelf invullen. Helaas betekent dit ook dat sommige provinciale maatregelen succesvoller zijn dan andere. De plannen van de Vlaamse Regering houden evenwel geen rekening met de individuele successen van iedere provincie.<sup>289</sup> De hervorming van de bevoegdheidspakketten zal integraal gelden voor alle provincies.<sup>290</sup>

**49.** De persoonsgebonden medebewindstaken vanuit het federale niveau zijn veel beperkter. Deze taakstellingen houden voornamelijk enkele opdrachten in wat betreft de financiële ondersteuning van de provinciale brandweerscholen, de ondersteuning van (het personeel van) de provinciegouverneur en het uitbouwen van een efficiënt vergoedingssysteem bij algemene rampen.<sup>291</sup>

---

<sup>289</sup> De provincie Limburg wordt vaak aangehaald als hét voorbeeld van een succesvolle provinciale werking. Haar succes wordt vooral toegeschreven aan haar homogeen provinciegebied en het gebrek aan grote centrumsteden. Zie T. VALCKE en E. WAYENBERG, "Strategie in de provincie Limburg" in H. REYNAERT e.a. (eds.), *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd*, Brugge, Vanden Broele, 2011, 49-62.

<sup>290</sup> Zie artikel 2 van het Decr.VI. 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *BS* 13 december 2016, 84919.

<sup>291</sup> Groenboek Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2185/1, 557.

### 3. Gewijzigde context van het provinciale niveau

#### 3.1 Uitdieping en uitbreiding lokale en regionale niveaus

**50.** België werd opgericht als een unitaire staat met één centraal bestuur en ondergeschikte gedecentraliseerde besturen. Het grondgebied werd territoriaal ingedeeld in negen, nu tien, provincies. Deze indeling komt grotendeels overeen met de negen departementen onder het Franse bewind van 1794 en de negen provincies van de Zuid-Nederlanden in 1815.<sup>292</sup> Hoewel de provincies werden behouden in de Belgische staatsstructuur<sup>293</sup>, had men schrik voor een al te sterke rol van het provinciale niveau. De provincies dienden zich uitsluitend te beperken tot de provinciale belangen en fungeerden als ondergeschikte besturen ten opzichte van het centrale staatsgezag.<sup>294</sup> Zij kregen een zodanige positie dat zij onder de strikte controle vielen van de centrale overheid. De provinciegouverneur trad hierbij op als commissaris van de uitvoerende macht.<sup>295</sup> De provincies werden dus sinds hun oorsprong ietwat stiefmoederlijk behandeld, wat zich tot op vandaag kenmerkt in nieuwe regelgeving. De ondergeschikte positie blijkt ook uit de strikte Provinciewet van 30 april 1836. De oorspronkelijke wet kende uitgebreide bevoegdheden toe aan de gouverneur en beperkte de bewegingsvrijheid van de deputatie en de provincieraad.<sup>296</sup>

Sindsdien zijn de provincies op institutioneel vlak *quasi* ongewijzigd gebleven, ondanks dat de Belgische staatsstructuur heel wat fundamentele wijzigingen heeft ondergaan. Met de federalisering en het toevoegen van de gemeenschappen en gewesten kreeg de Belgische staatsstructuur extra dimensies en regelgevende organen. Na een uitgebreide decentralisatiegolf, kwam onder invloed van onder andere het kerntakendebat<sup>297</sup> en de interne staats hervorming, een nieuwe bestuurskundige en staatsrechtelijke beweging op die België en haar bestuursniveaus tracht te herstructureren in verhouding tot de gewijzigde context.<sup>298</sup>

---

<sup>292</sup> R. VAN LOOCK, *Een beknopt overzicht van de geschiedenis van het provinciaal bestuursniveau*, Brussel, VVP, 2016, 7-9.

<sup>293</sup> Zie het oorspronkelijke artikel 1 van de Grondwet van 1831, nu artikel 5, eerste lid GW.

<sup>294</sup> Zie de oorspronkelijke artikelen 31 en 108 van de Grondwet van 1831, nu artikelen 41 en 162 GW.

<sup>295</sup> De gouverneur blijft ook nu *ex* artikel 5 Provinciewet en artikel 59 Provinciedecreet bestaan als provinciale commissaris van de federale en Vlaamse overheid.

<sup>296</sup> R. VAN LOOCK, *Een beknopt overzicht van de geschiedenis van het provinciaal bestuursniveau*, Brussel, VVP, 2016, 7-9.

<sup>297</sup> Uit het kerntakendebat vloeide onder andere voort dat de lokale besturen meer autonomie dienden te krijgen om hun eigen bevoegdheden in te vullen. Deze lijn trok men door in het Gemeentedecreet en Provinciedecreet. Zie de MvT van het Ontwerp van Gemeentedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 347/1, 6-7 en de MvT van het Ontwerp van Provinciedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 473/1, 4-9.

<sup>298</sup> De staatsrechtelijke en bestuurlijke hervormingsbewegingen waren, onder invloed van interne en externe factoren, niet altijd een succes. G. DE SCHEPPER en D. VERLET "Op naar een (nog) beter bestuurlijk beleid in Vlaanderen: de crisis als gangmaker of rem?", *Bb&B* 2010, afl. 3, 253-271.

De interne staatshervorming van 2011 heeft een belangrijke rol gespeeld in de recente hervormingsplannen van de Vlaamse decreetgever.<sup>299</sup> Binnen de interne staatshervorming startte de Vlaamse Regering zelf een denkproces met betrekking tot de centraal-lokale bestuursverhoudingen. Zij ging na hoe het lokale en provinciale bestuursniveau evolueerde en welke bestuurskundige problemen de gedecentraliseerde overheden ondervonden. Het eindpunt van dit denkproces was het Witboek Interne Staatshervorming van 8 april 2011<sup>300</sup>, waarin de Vlaamse Regering haar toekomstvisie op het lokale en provinciale niveau uiteenzette. De interne staatshervorming bestond dus niet zozeer uit een concrete staatshervorming, maar omvatte vooral een Vlaamse reflectie over de ondergeschikte besturen en hun toekomst.<sup>301</sup> Nadien werd het witboek sporadisch aangehaald om het lokale en bovenlokale niveau te hervormen. De vooropgestelde maatregelen van het witboek bleken in de praktijk echter weinig haalbaar en kenden maar een matig succes.<sup>302</sup>

**51.** Een open taakstelling voor de provincies, die zij grotendeels zelf konden invullen aan de hand van hun lokale autonomie, was oorspronkelijk een noodzaak in een staatsstructuur zonder gewesten en gemeenschappen, zonder Europees niveau, en met één centraal, unitair niveau. De originele *ratio legis* achter het provinciale niveau kwam neer op een principiële rol als administratief orgaan dat zich, onder controle van de centraal aangeduide provinciegouverneur, toelegde op het volbrengen van haar medebewindstaken en het uitvoeren van centrale bevoegdheden. De rol van de eigen provinciale belangen was in deze context slechts marginaal.<sup>303</sup>

Via een langdurig proces van zes opeenvolgende staatshervormingen evolueerde het Belgische staatsbestel van een unitaire naar een federale staat. De Belgische federalisering bracht de oprichting van de gemeenschappen en gewesten met zich mee. Niet langer het federale niveau, maar de gewesten en gemeenschappen staan centraal ten opzichte van de decentrale provincies.<sup>304</sup> Daarnaast kwam met het versterken en uitdeinen van de Europese Unie een supranationale dimensie op.<sup>305</sup> Ook de laagste entiteiten, de steden en gemeenten, groeiden en versterkten met de fusiebeweging van

---

<sup>299</sup> Zie *infra*, randnummer 58.

<sup>300</sup> Witboek Interne Staatshervorming, Parl.St. VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1.

<sup>301</sup> K. STEYERS e.a., "Van millefeuille tot boekske? Recept van de interne Vlaamse staatshervorming", *Bb&B* 2010, afl. 4, 317-331.

<sup>302</sup> K. DE CEUNINCK, "Op naar een nieuw rondje (interne) staatshervorming?", *STUUR* 2014, afl. 3, 33-34 en K. DE CEUNINCK, *Evaluatie Interne Staatshervorming*, Brussel, Vlabest, 2014, 2-28.

<sup>303</sup> Zie T. VALCKE, "Live and let die?", 360-379 en G. MARTYN en R. OPSOMMER, *Geschiedenis van het publiekrecht en de politiek*, Brugge, die Keure, 2014, 184-185.

<sup>304</sup> K. DE CEUNINCK en T. VALCKE, "Complementariteit of concurrentie? De slingerbeweging van de centraal-provinciale relaties" in H. REYNAERT e.a. (eds.), *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd*, Brugge, Vanden Broele, 2011, 1-25.

<sup>305</sup> M. VAN DAMME, "Bestuursrechtelijke uitdagingen voor de toekomst", *RW* 2011-12, afl. 1, 36-40.

1976 en latere lokale hervormingen.<sup>306</sup> Hierdoor dienen de provincies niet alleen te wedijveren met extra hogere entiteiten, maar ook met lagere entiteiten die krachtiger en bekwaamer zijn. De gemeenten kregen meer middelen, een grotere ambtenarij en een groter grondgebied waarop hun gemeentelijke belangen gelden. Zo ondervinden de provincies meer concurrentie van zowel gecentraliseerde als van gedecentraliseerde overheden. De provincies komen *top-down* onder druk vanuit het hogere gewestelijke en gemeenschappelijke bestuursniveau, maar ook *bottom-up* vanuit de lagere lokale besturen. Dit leidde er tot toe dat het kerntakendebat van 2003 afsloot met de voornaamste conclusie dat de positie van de provincies eerder restrictief diende te worden omschreven. Zij zouden moeten instaan voor alle belangen die het lokale niveau te boven gaan, zolang deze niet zodanig algemeen zijn dat de provincies in het vaarwater zitten van de gewestelijke en gemeenschappelijke belangen.<sup>307</sup> Al leidde dit merkwaardig genoeg niet tot een verminderde rol van de provincies.<sup>308</sup> Hun intermediaire functie werd inderdaad bevestigd, maar hun open bevoegdheidspakket bleef bestaan.<sup>309</sup>

**52.** Naast het lokale, bovenlokale, deelstatelijke, federale en Europese bestuursniveau, werden ten slotte ook heel wat tussenstructuren en (pseudo-)verzelfstandigde administratieve organen in het leven geroepen.<sup>310</sup> Hierdoor verwerd het huidige bestuurlijke landschap tot een complex en weinig transparant geheel van meerdere bestuurslagen en een gefragmenteerd amalgaan aan (on)bevoegdheden, wat veelal wordt omschreven als “*bestuurlijke verrommeling*”.<sup>311</sup> Ook leidden de vele intermediaire structuren tot een sectorale verkokering, wat voor bovenlokale bevoegdheidsconflicten zorgt.<sup>312</sup> De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden werden groter en

---

<sup>306</sup> Ook de huidige Vlaamse decreetgever probeert de (vrijwillige) fusies van gemeenten weer aan te zwengelen. Zie het Decr.VI. 24 juni 2016 houdende de regels voor de vrijwillige samenvoeging van gemeenten 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, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, *BS* 19 augustus 2016, 52554.

<sup>307</sup> In dit opzicht dienen de provincies zich vooral te focussen op beleidsdomeinen die een bovenlokale aanpak vereisen, zoals bijvoorbeeld een gebiedsgerichte ruimtelijke ordening, de ondersteuning van bovenlokale projecten, het stimuleren van bovenlokale netwerken, het in kaart brengen en aanvullen van lokaal beleid, interbestuurlijk overleg organiseren, enz.

<sup>308</sup> K. DE CEUNINCK en T. VALCKE, “Van Gemeentewet naar Gemeentedecreet: gemeentelijke autonomie in historisch perspectief” in H. REYNAERT en K. STEYVERS (eds.), *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 41-60.

<sup>309</sup> Zie *infra*, randnummer 63.

<sup>310</sup> Hoewel dit ervoor kan zorgen dat overheden aan maatwerk en specialisering kunnen doen, blijven er problemen met betrekking tot efficiëntie en transparantie. Dit uitte zich bijvoorbeeld in de recente polemiek rond de vergoedingen en zitpenningen van bestuurders van intergemeentelijke verenigingen.

<sup>311</sup> K. DE CEUNINCK, “Opgeruimd staat netjes? Fusies en alternatieven voor de bestuurlijke verrommeling”, *Bb&B* 2010, afl. 4, 332-346.

<sup>312</sup> Jens DEBIÈVRE omschrijft deze verkokering als een “*parallele bevoegdheidsuitoefening t.a.v. eenzelfde materie of sector*”. Zie J. DEBIÈVRE, “Op zoek naar meer democratische legitimiteit en controle (maar minder toezicht) – Recente wijzigingen aan het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking”, *T.Gem.* 2013, afl. 2, 65.

zelfstandiger.<sup>313</sup> Dit bracht de nodige problematieken en onoverzichtelijkheden met zich mee, waardoor de Vlaamse Regering sinds de eeuwwisseling al verschillende hervormings-, afslankings- en efficiëntieprocessen in gang heeft gezet.<sup>314</sup>

**53.** Zoals Koenraad DE CEUNINCK en Tony VALCKE aanhalen, verschoven de Vlaamse provincies van een complementaire, aanvullende positie naar een concurrerende positie. Door de vele overlappende bevoegdheden, zowel met de lokale, deelstatelijke overheden als met de vele intergemeentelijke structuren, diende de provincies te vechten voor hún plekje in het intermediaire bestuursniveau.<sup>315</sup>

---

<sup>313</sup> Zie *ibid.*

<sup>314</sup> T. VALCKE, "Live and let die?", 360-379; K. DE CEUNINCK en T. VALCKE, "Van Gemeentewet naar Gemeentedecreet: gemeentelijke autonomie in historisch perspectief" in H. REYNAERT en K. STEYVERS (eds.), *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 41-60.

<sup>315</sup> K. DE CEUNINCK en T. VALCKE, "Complementariteit of concurrentie? De slingerbeweging van de centraal-provinciale relaties" in H. REYNAERT e.a. (eds.), *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd*, Brugge, Vanden Broele, 2011, 24-25.

### 3.2 Opkomende centrumfuncties en een aarzelende regiovorming

**54.** Een onderdeel van de versterking van het lokale niveau is ook de toegenomen metropoolfunctie van de centrumsteden. De bestuurlijke macht van de grootste Vlaamse steden, waaronder Gent en Antwerpen, is zodanig groot dat de invloedssfeer van hun beslissingen regelmatig te voelen valt buiten hun territoriale grenzen. Dit is mede dankzij hun luxepositie als centrale steden en als provinciale knooppunten voor de omliggende gemeenten. Hierdoor kunnen zij onder andere op (boven)lokaal vlak experimenten met vernieuwende projecten. Qua recente voorbeelden kan gedacht worden aan de lage-emissiezone van de stad Antwerpen<sup>316</sup> en het circulatieplan van de stad Gent. Door hun functies als centrumsteden en kernen van werkgelegenheid, industrie en handel zijn hun administratieve beslissingen ook te voelen buiten de stadsgrenzen. Deze discrepantie hoeft evenwel niet steeds nadelig te zijn. Zo vormen zij ook het kernpunt van het omliggende bestuurlijke netwerk en verlenen zij verschillende centrumfuncties aan de omliggende besturen.<sup>317</sup>

Hun publieke diensten en administratieve beslissingen zijn in dat opzicht onderhevig aan een *spill-over* effect.<sup>318</sup> Hierdoor worden de baten en de lasten niet steeds door dezelfde entiteiten gedragen en kan een *free rider*-effect optreden. Er is dus nood aan compenserende maatregelen die de lasten van deze *spill-over* kunnen spreiden over een groter gebied.<sup>319</sup> In de praktijk tracht men de lasten te spreiden aan de hand van een Vlaamse stedenbeleid en verschillende beleidsinstrumenten ten voordele van de Vlaamse steden, zoals bijvoorbeeld het Vlaamse Stedenfonds<sup>320</sup>, de Vlaamse subsidies voor de stadsvernieuwingsprojecten<sup>321</sup> en de stadscontracten van de Vlaamse overheid met de 13 centrumsteden<sup>322</sup>.

---

<sup>316</sup> R. MEEUS, "De gemeenten en lage-emissiezones", *T.Gem.* 2016, afl. 4, 245-254.

<sup>317</sup> Een centrumfunctie gaat over het verband van een stad of gemeente met de omliggende besturen. Hierdoor hebben de aangeboden diensten of voorzieningen een bereik dat buiten de territoriale grenzen van die stad of gemeenten vallen. Problematisch is echter de ongelijke verdeling van kosten en baten. Zie A. DECORTE en E. WAYENBERG, "Stadsregio's en de problematiek van de centrumfuncties" in W. APPELS, A. BLOCKERIJJE, A. DECORTE, D. CASAER, F. DE RYNCK, H. REYNAERT, C. RUYS, M. SUYKENS, M. VAN DOOREN en E. WAYENBERG (eds.), *Praktijkgids personeels- en organisatiemanagement*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 3-23.

<sup>318</sup> E. WAYENBERG en A. DECORTE, "Het Vlaamse stadsregionale beleid: 'Bottom-up' te bewegen?", *Bb&B* 2010, afl. 4, 347-359.

<sup>319</sup> C. TEMMERMAN, F. DE RYNCK, J. VOETS en E. WAYENBERG, "De problematiek van de stadsregio's in Vlaanderen: de nood aan een Vlaamse agenda", *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2012, afl. 4, 55-69.

<sup>320</sup> Decr.VI. 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds, *BS* 29 januari 2003, 3657.

<sup>321</sup> Decr.VI. 22 maart 2002 houdende de ondersteuning van stadsvernieuwingsprojecten, *BS* 7 mei 2002, 19042.

<sup>322</sup> Dit zijn overeenkomsten tussen de Vlaamse Regering en de centrumsteden, waarbij men de administratieve en financiële ondersteuning aan die steden wil bundelen. Ieder stadscontract omvat een algemeen deel over het stadsbeleid en een stadsspecifiek deel. Sinds 2013 worden de stadscontracten geleidelijk aan afgerond en wil de Vlaamse overheid omschakelen naar stadsprogramma's. Zie Beleidsbrief Steden Beleidsprioriteiten 2013-2014, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2222/1, 5 en 29-30.

Het Vlaamse stedenbeleid vergeet echter dat centrumfuncties niet exclusief zijn aan de Vlaamse centrumsteden. Ook kleinere lokale besturen bieden diensten en voorzieningen aan waarvan de omliggende besturen kunnen genieten. Veel niet-inwoners maken zo gebruik van verschillende vrijetijdsfuncties die een gemeente aanbiedt. Het stadsregionaal beleid mag zich dan ook niet blindstaren op de centrumsteden.<sup>323</sup> Het correct verdelen van de lasten en baten van centrumfuncties was overigens ook het onderwerp van het recente debat met betrekking tot de ondersteuning van bovenlokale sport- en topsportinfrastructuur.<sup>324</sup>

**55.** Op bestuurlijk vlak zorgt ook deze bovenlokale dimensie van lokale besturen voor extra concurrentiedruk op het provinciale niveau. Hierbij kan men, vanuit staatsrechtelijk perspectief, zich wel afvragen of hierdoor geen vervaging optreedt tussen het concept van de gemeentelijke en provinciale belangen. De bovenlokale taakbeartiging blijft namelijk een voornaam onderdeel van het provinciale takenpakket.<sup>325</sup> In dit opzicht is het bijkomend interessant om, vanuit het bovenlokale niveau, te kunnen inzetten op regiovorming. Het versterken van een regiogebonden samenhang tussen en in ieder beleidsniveau kan de interbestuurlijke samenwerking verbeteren en de concurrentiedruk doen afnemen.<sup>326</sup> Dit kan hand in hand gaan met de vereenvoudiging van de bestaande bestuurlijke verrommeling en het spreiden van de kosten en baten van verschillende centrumfuncties.<sup>327</sup> De Vlaamse Regering zet, naar Nederlands voorbeeld<sup>328</sup>, alvast gedeeltelijk in op de vereenvoudiging van het intermediaire bestuursniveau via een aanzet tot regiowerking. De regio's wil men vormen door regioscreeningen; dit zijn streekgerichte processen op regionaal niveau van doorlichting en overleg tussen het Vlaamse gewest en de (boven)lokale besturen. De Vlaamse Regering wil via deze screeningen komen tot *“territoriale gebiedsomschrijvingen waarin zowel de Vlaamse overheid, de provincies, de gemeenten als alle andere intermediaire structuren zich maximaal inschrijven”*.<sup>329</sup> Men geeft aan dat deze opbouw van onderuit dient te gebeuren én rekening dient te houden met stadsregionale samenwerking.<sup>330</sup>

---

<sup>323</sup> E. WAYENBERG en A. DECORTE, “Het Vlaamse stadsregionale beleid: ‘Bottom-up’ te bewegen?”, *Bb&B* 2010, afl. 4, 347-359.

<sup>324</sup> Zie het Ontwerp van decreet houdende de ondersteuning van bovenlokale sportinfrastructuur en topsportinfrastructuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1116/1. Dit ontwerp stelt voor om de beschikbare middelen voortaan prioritair te besteden aan bovenlokale sportinfrastructuur.

<sup>325</sup> Artikel 2, §2, eerste lid, 1° Provinciedecreet.

<sup>326</sup> A. DECORTE en E. WAYENBERG, “Stadsregio's en de problematiek van de centrumfuncties” in W. APPELS e.a. (eds.), *Praktijkgids personeels- en organisatie management*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 3-23.

<sup>327</sup> Zie *infra*, randnummer 87.

<sup>328</sup> Zie T. VALCKE, K. DE CEUNINCK en T. VERHELST, “Inspiratie boven de Moerdijk? Een analyse van de territoriale, bestuurlijke, functionele en financiële organisatie van de Nederlandse provincies”, *TBP* 2016, afl. 2, 63-80 en *infra*, randnummer 77 e.v.

<sup>329</sup> Witboek Interne Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1, 129-136.

<sup>330</sup> *Ibid.* Het versterken van de regiovorming is ook een prominent thema in de Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2015-2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 526/1, 11-12.

## 4. Herstructurering van het provinciale niveau

### 4.1 Stand van zaken

56. De gewijzigde context van het bovenlokale niveau zet het Vlaamse Gewest aan tot het herbekijken van rol van de provincies. Het concrete Vlaamse startpunt van de huidige legislatuur voor de hervorming van het provinciale niveau ligt vervat in het regeerakkoord van de Vlaamse Regering van 23 juli 2014. Hierin legde de regering het volgende vast: “[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. De provincies oefenen niet langer bovenlokale taken uit en nemen geen gebiedsgerichte initiatieven meer in de steden met meer dan 200.000 inwoners”. Hieraan koppelden ze een herverdeling van de provinciebelasting en een stevige vermindering van het aantal provincieraadsleden en gedeputeerden.<sup>331</sup>

Er vallen evenwel weinig concrete zaken af te leiden uit deze beknopte uiteenzetting. Wat hieruit wel blijkt is de wil van de Vlaamse Regering om de persoonsgebonden bevoegdheden integraal uit het takenpakket van de provincies te halen. Tot op heden hebben de provincies namelijk nog een gesloten taakstelling inzake de persoonsgebonden aangelegenheden.<sup>332</sup> Tijdens het schrijven van het regeerakkoord wist de Vlaamse Regering echter nog niet hoe zij deze bevoegdheden zou overhevelen en welk bestuursniveaus deze voortaan zouden opvolgen. Vlaams minister van Binnenlands Bestuur en Bestuurszaken, Liesbeth HOMANS<sup>333</sup>, geeft in haar beleidsnota aan dat men eerst in kaart wil brengen welke taken en bevoegdheden de provincies binnen de persoonsgebonden materies uitoefenen, waarna voor iedere taak en bevoegdheid zal aangegeven worden welk bestuursniveau hiervoor in de toekomst bevoegd zou zijn.<sup>334</sup> De Vlaamse Regering legt deze afweging vervolgens in een concreet transitieplan vast.<sup>335</sup> Binnen de bevoegdheidsoverdracht wenst zij een “een maximale overdracht naar de gemeenten te realiseren, eventueel in een herkenbaar samenwerkingsverband”.<sup>336</sup> De taken en

---

<sup>331</sup> DEPARTEMENT KANSELARIJ EN BESTUUR, *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2014, 11-12.

<sup>332</sup> Zie *supra*, randnummer 48.

<sup>333</sup> Liesbeth HOMANS is sinds 25 juli 2014 Vlaams viceminister-president en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding.

<sup>334</sup> Deze afweging werd inmiddels gemaakt, zie de bijlage bij het Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 43-57.

<sup>335</sup> Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 138/1, 16-17.

<sup>336</sup> *Ibid.*, 17.



bevoegdheden die het gemeentelijke niveau niet kan opvangen, vloeien door naar het Vlaamse niveau.<sup>337</sup>

Ten slotte geeft ze ook aan dat “*de provincies niet langer bovenlokale taken [zullen] uitoefenen en geen gebiedsgerichte initiatieven meer nemen in de steden met meer dan 200.000 inwoners, in casu Antwerpen en Gent.*”<sup>338</sup> De Vlaamse Regering heeft deze piste inmiddels, onder invloed van een negatief advies van de Raad van State, verlaten.<sup>339</sup>

**57.** Bij verschillende Vlaamse parlementariërs heerste in navolging van deze hervormingsplannen heel wat onzekerheid. Op 15 juni 2016 hield het Vlaams Parlement dan ook een eerste actualiteitsdebat met betrekking tot de door de Vlaamse Regering voorgestelde hervorming van de provincies.<sup>340</sup> Naar aanleiding van dit debat werd diezelfde dag een motie tot besluit aangenomen in de plenaire vergadering. Het Vlaams Parlement verzocht de Vlaamse Regering de afslanking van de provincies verder te zetten, de focus van de provincies ten volle op de grondgebonden bevoegdheden te leggen en te voorzien in een vlotte transitie van de instellingen en bevoegdheden, waarbij de Vlaamse Regering rechtszekerheid biedt aan het betrokken provinciepersoneel.<sup>341</sup>

Uiteindelijk bood minister Liesbeth HOMANS in haar beleidsbrief van 24 oktober 2016 wat meer duidelijkheid. In hoofdorde werkt zij aan een aanpassing van het provinciale takenpakket wat betreft de persoonsgebonden bevoegdheden en een verscherping van de resterende grondgebonden bevoegdheden. Zij tracht in de laatste jaren van de huidige legislatuur de klemtoon te leggen op de concrete implementatie van de hervorming en de reorganisatie van het bovenlokale niveau. Op 1 januari 2018 zou de overdracht van de provinciale persoonsgebonden bevoegdheden naar het lokale, gewestelijke of gemeenschappelijk niveau afgerond moeten zijn.<sup>342</sup> Oorspronkelijk was dit 1 januari 2017, maar deze deadline bleek niet haalbaar.<sup>343</sup> In de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid werd haar meest recente beleidsbrief slechts pover onthaalt. Verschillende commissieleden verweten haar een gebrek aan ambitie en een moderne visie op het bovenlokale niveau.<sup>344</sup>

---

<sup>337</sup> Zie *infra*, randnummer 68 e.v.

<sup>338</sup> Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2015-2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 526/1.

<sup>339</sup> Zie *infra*, randnummer 74 en Adv.RvS nr. 58.510/3 over een voorontwerp van decreet “houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies”, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 145-146.

<sup>340</sup> *Hand.* VI.Parl. 2015-16, 15 juni 2016, nr. 40, 6-31.

<sup>341</sup> Motie tot besluit van het op 15 juni 2016 in plenaire vergadering gehouden actualiteitsdebat over de door de Vlaamse Regering voorgestelde hervorming van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 828/1.

<sup>342</sup> Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2016-2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 953/1, 12-14.

<sup>343</sup> Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2015-2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 526/1, 12.

<sup>344</sup> Zie bijvoorbeeld de tussenkomsten van Kurt DE LOOR en Ingrid PIRA in het verslag namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 15/7-A, 10-22.

Deze voornemens veruitwendigden zich in een ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies.<sup>345</sup> Het Vlaams parlement keurde dit ontwerp reeds goed op 9 november 2016 en het decreet werd op 13 december 2016 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.<sup>346</sup> Daarnaast bestaan er reeds een ontwerp van decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges<sup>347</sup> en een voorontwerp van bijzonder decreet houdende wijziging van artikel 5 van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011<sup>348,349</sup>. De provinciale hervorming zal voornamelijk geregeld worden aan de hand van deze drie decreten.<sup>350</sup>

---

<sup>345</sup> Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1.

<sup>346</sup> Decr.VI. 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *BS* 13 december 2016, 84919 (hierna: het Taakstellingsdecreet).

<sup>347</sup> Ontwerp van decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1128/1.

<sup>348</sup> Ontwerp van bijzonder decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1127/1.

<sup>349</sup> Beide ontwerpen komen voort uit een voorontwerp van de Vlaamse Regering en werden op 28 maart 2017 verwezen naar de Vlaamse Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid. Zie werden nog niet ten gronde behandeld door de commissie. Zie alvast *Hand.* VI.Parl. comm. voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid, 2 mei 2017 en 9 mei 2017.

<sup>350</sup> Zie *infra*, randnummer 63 e.v.

## 4.2 Wijziging van de rol en positie van de Vlaamse provincies

### 4.2.a Totstandkoming van de huidige provinciale taakbeschrijving

**58.** De Vlaamse decreetgever beknotte de algemene bewegingsvrijheid van de provincies onder hun lokale autonomie<sup>351</sup> al voor een groot stuk via het decreet van 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet.<sup>352</sup> Deze decretale wijziging paste min of meer in de toenmalige (en gedeeltelijk huidige) visie van de Vlaamse Regering, die vervat ligt in het Witboek Interne Staatshervorming.<sup>353</sup>

Het witboek legt de klemtoon van de bestuurlijke organisatie enerzijds bij de gemeentelijke besturen en anderzijds bij het Vlaamse bestuursniveau. Hierbij streeft men naar een maximale gemeentelijke autonomie en een ondersteunende, kaderstellende en visiegevende rol voor de Vlaamse overheid. De intermediaire functie van het provinciale niveau wordt opnieuw bevestigd en de provincie blijft zich situeren in het vacuüm tussen het Vlaamse en gemeentelijke bestuursniveau. Hierbij treden de provincies op als “*regisserend en afstemmende intermediair niveau*”.<sup>354</sup>

De Vlaamse decreetgever koppelde het behoud van de intermediaire functie uiteindelijk aan een sluitende lijst van de provinciale persoonsgebonden bevoegdheden en een afbakening van het provinciaal belang. Zij behield evenwel de open grondgebonden taakstelling.<sup>355</sup> De decretale wijziging van 2012 komt niet volledig overeen met het witboek dat zowel inzake de persoonsgebonden als grondgebonden bevoegdheden een sluitende lijst van provinciale aangelegenheden vooropstelt.<sup>356</sup>

**59.** De Vlaamse decreetgever beperkte dus de autonomie van de provincies om zelf hun provinciale belangen in te vullen. Inzake de persoonsgebonden aangelegenheden kunnen de provincies voortaan volgens het huidige artikel 2, §3, eerste lid Provinciedecreet slechts die bevoegdheden uitoefenen die hen uitdrukkelijk zijn toegewezen door de wet of het decreet, ongeacht of deze materies vallen onder het provinciaal belang of niet. Het uitoefenen van persoonsgebonden bevoegdheden is slechts nog maar mogelijk mits een uitdrukkelijke taakstelling onder het medebewind.<sup>357</sup>

---

<sup>351</sup> Zie *supra*, randnummers 11-14.

<sup>352</sup> Decr.VI. 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 3 augustus 2012, 45990.

<sup>353</sup> Zie *supra*, randnummer 50 en F. CHARLIER, “Provinciale en lokale besturen”, *TBP* 2014, afl. 8, 505-513.

<sup>354</sup> Witboek Interne Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1, 117-118.

<sup>355</sup> Artikel 2 van het Decr.VI. 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 3 augustus 2012, 45990.

<sup>356</sup> Witboek Interne Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1, 117-118.

<sup>357</sup> MvT van het Ontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1493/1, 3-5.

60. Welke gevolgen heeft dit voor de lokale autonomie, nu de provincies het prerogatief verliezen om zich persoonsgebonden aangelegenheden van provinciaal belang toe te eigenen? *Prima facie* lijkt dit namelijk weinig verenigbaar met de grondwettelijke verankering van de lokale autonomie van de provincies onder artikel 41 en 162 GW.

In haar advies op het onderliggende voorontwerp van decreet grijpt de Raad van State, afdeling Wetgeving terug naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Een beperking op de provinciale autonomie is slechts ongrondwettig indien ze kennelijk onevenredig is, de provincies het geheel of de essentie van de provinciale bevoegdheden zou onttrekken of wanneer deze beperking niet kan worden verantwoord vanuit de overweging dat die bevoegdheid beter zou kunnen worden uitgeoefend op een ander beleidsniveau.<sup>358</sup> Voor de Raad van State hielden de plannen van de Vlaamse Regering geen kennelijk onevenredige beperking in en zij besloot: “[te] *dezen betreft de onttrekking van bevoegdheden niet het geheel van de provinciale bevoegdheden en, al gaat het om belangrijke bevoegdheden, wordt evenmin aan de provincies de essentie van hun bevoegdheden ontnomen*”.<sup>359</sup> De Raad van State is hier duidelijk in haar oordeel. Zij beroept zich hiervoor op de verantwoording van de Vlaamse Regering, al geeft zij ook aan dat de te algemene formulering van deze verantwoording de grondwettelijkheid van het decreet kan aantasten. De Raad erkent dat de Vlaamse decreetgever, sinds de vijfde staatshervorming, een uitgebreide appreciatiebevoegdheid heeft over de invulling van het provinciale niveau en de mate waarin de decreetgever kan oordelen welk niveau het best geschikt is om bepaalde aangelegenheden te regelen.<sup>360</sup>

Het juridische oordeel<sup>361</sup> van de Raad van State, afdeling Wetgeving is correct.<sup>362</sup> Gelet op de uitgebreide bevoegdheden van de Vlaamse decreetgever wat betreft het provinciaal niveau<sup>363</sup> en het gegeven dat het Grondwettelijk Hof stevast spreekt over een “*kennelijke*” onevenredigheid<sup>364</sup>, krijgt de Vlaamse decreetgever inderdaad een ongelofelijk uitgebreide appreciatiemarge wat betreft het al dan niet toekennen van bevoegdheden aan de provincies.<sup>365</sup> De Vlaamse decreetgever heeft binnen

---

<sup>358</sup> Zie *supra*, randnummers 18-20.

<sup>359</sup> Adv.RvS nr. 50.557/3 met betrekking tot het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1493/1, 165-167.

<sup>360</sup> *Ibid.*

<sup>361</sup> De Raad van State, afdeling Wetgeving onderzocht enkel de juridische aspecten en velde geen oordeel vellen over de opportuniteit van deze beleidskeuze. De adviesbevoegdheid van de Raad omvat enkel een wettigheidstoets, geen opportuniteitsafweging. Zie M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Raad van State II. Afdeling Wetgeving, Brugge*, die Keure, 2013, 97.

<sup>362</sup> Er kunnen evenwel enkele bestuurskundige vragen gesteld worden bij deze beperking van de provinciale autonomie. Zie hiervoor *infra*, randnummer 72.

<sup>363</sup> Artikel 6, §1, VIII BWHI.

<sup>364</sup> Zie *supra*, randnummer 19.

<sup>365</sup> J. VELAERS, “De lokale besturen” in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 281-360.

zijn bevoegdheidspakket de vrijheid om te zoeken naar het meest opportune niveau om bepaalde bevoegdheden aan toe te wijzen, wat zelfs *a posteriori* terugkomt in de opportuniteitscontrole van het Vlaamse gewest onder zijn algemeen bestuurlijk toezicht.<sup>366</sup>

Verder werd ook de faciliterende en intergemeentelijke functie van de provincies aan banden gelegd. Volgens het huidige artikel 2, §2, tweede lid Provinciedecreet kunnen de provincies de medewerking van de gemeenten alleen regelen als dit uitdrukkelijk bij decreet is bepaald.<sup>367</sup>

Bijkomstig kan de Vlaamse Regering, indien een decreet hierin voorziet, bestuursakkoorden afsluiten met elke provincie.<sup>368</sup> Deze akkoorden geven verder invulling aan de uitoefening van de provinciale persoonsgebonden bevoegdheden en worden gesloten voor een periode van 6 jaar.<sup>369</sup>

**61.** Wat betreft de grondgebonden bevoegdheden zullen de provincies hun bevoegdheden verder kunnen uitoefenen op grond van hun provinciaal belang en lokale autonomie, indien de wet of het decreet geen bijzondere regeling heeft getroffen.<sup>370</sup> *De facto* zijn de provinciale persoonsgebonden taakstellingen door de gemeenschappen en het federale niveau zodanig groot, dat de provincies nog steeds een uitgebreid persoonsgebonden beleid kunnen uitoefenen.<sup>371</sup> Sindsdien zijn zij zich, onder het mom van het medebewind, blijven toeleggen op aangelegenheden met een persoonsgebonden. Ook al was dit niet volledig conform de *ratio legis* van de wijzigingen van 2012 van het Provinciedecreet, toch kan men zich afvragen of deze feitelijke situatie niet meer overeenkwam met de noden van het bovenlokale niveau.

#### 4.2.b Toekomstige wijzigingen aan de provinciale taakbeschrijving

**62.** De huidige regeling zal binnenkort opnieuw grondig wijzigen, waarbij de Vlaamse decreetgever het bestaande provinciale bevoegdheidspakket grondig wil wijzigen.<sup>372</sup> Nochtans lagen de prioriteiten

---

<sup>366</sup> De gewesten kunnen onder hun algemeen bestuurlijk toezicht nagaan of de beslissingen van het provinciale niveau in het voordeel zijn van het algemeen belang. Zie *supra*, randnummer 17. De Vlaamse decreetgever heeft hierbij ook *a priori* het recht om na te gaan welk niveau het best geschikt is om, in naam van het algemeen belang, de bovenlokale taakbehartiging tot zich te nemen.

<sup>367</sup> Zoals dit werd ingevoegd door artikel 2 van het Decr.VI. 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 3 augustus 2012, 45990.

<sup>368</sup> Artikel 2, §3, tweede en derde lid Provinciedecreet

<sup>369</sup> Witboek Interne Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1, 117-118.

<sup>370</sup> De provincies blijven namelijk onderworpen aan de hiërarchie der rechtsnormen en het bestuurlijk toezicht.

<sup>371</sup> T. VALCKE, en K. DE CEUNINCK, "De gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 2012 in het licht van de interne Vlaamse staatshervorming", *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2012, afl. 4, 70-81.

<sup>372</sup> Zie het Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1.

van de Vlaamse Regering in de interne staatshervorming op een hervorming van de intergemeentelijke samenwerking en een versterking van de regiovorming.<sup>373</sup>

Hiermee wil de Vlaamse decreetgever de huidige, onduidelijke situatie wegwerken, onderlinge beleidsconcurrentie tegengaan en de bestuurlijke efficiëntie en transparantie vergroten. In dit opzicht kiest de Vlaamse decreetgever opnieuw voor een hervorming van de invulling van de notie van de provinciale belangen, gekoppeld aan het uitdrukkelijk uitsluiten van de persoonsgebonden bevoegdheden uit het provinciale takenpakket. Deze bevoegdheden worden vervolgens in hun totaliteit overgeheveld naar het gemeentelijke of Vlaamse niveau, wat gepaard gaat met een overdracht van personeelsleden, roerende en onroerende goederen en de onderliggende rechten en plichten.<sup>374</sup>

Deze plannen werden geformaliseerd door de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement in het Taakstellingsdecreet, dat in werking zal treden op 1 januari 2018.<sup>375</sup> Het Taakstellingsdecreet vormt, samen met een wijziging van het provinciaal kiesstelsel<sup>376</sup>, het breekpunt van de huidige plannen van de Vlaamse Regering om de provincies te herstructureren en herpositioneren.<sup>377</sup> De inhoud van het Taakstellingsdecreet komt neer op het onttrekken van de persoonsgebonden bevoegdheden aan het provinciale niveau en een verdere afbakening van de notie van het provinciaal belang, in samenhang met diverse juridische en financiële bepalingen die een doorstroom van deze bevoegdheden naar het lokale en Vlaamse niveau moeten vergemakkelijken.<sup>378</sup>

Het grootste luik hiervan wordt door de memorie van toelichting benoemd als het “*aanscherpen van het provinciale profiel*”.<sup>379</sup> Hierbij wordt verwezen naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, waarbij een beperking op de provinciale autonomie slechts ongrondwettig is

---

<sup>373</sup> K. DE CEUNINCK en T. VALCKE, “Complementariteit of concurrentie? De slingerbeweging van de centraal-provinciale relaties” in H. REYNAERT e.a. (eds.), *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd*, Brugge, Vanden Broele, 2011, 7-12 en Witboek Interne Staatsvorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1, 23-25.

<sup>374</sup> Zie Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2015-2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 526/1, 12-13 en Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2016-2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 953/1, 12-14.

<sup>375</sup> Zie artikel 37 Taakstellingsdecreet.

<sup>376</sup> Via het Ontwerp van decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollages, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1128/1 en het Ontwerp van bijzonder decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1127/1.

<sup>377</sup> Zie *supra*, randnummer 57.

<sup>378</sup> Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 3-6.

<sup>379</sup> MvT van het Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 6.

wanneer dit kennelijk onevenredig is.<sup>380</sup> Het aanscherpen van het provinciale profiel komt *de facto* neer op een voornamelijk grondgebonden en gebiedsgericht provinciaal bevoegdheidspakket. De memorie van toelichting geeft aan dat de provincies op grond van het vernieuwde artikel 2 Provinciedecreet zich onder andere prioritair dienen toe te leggen op gebieds- en streekgerichte samenwerking en de invulling van de grondgebonden bevoegdheden op hun territoriaal grondgebied. Zij zouden als territoriale tussenniveaus het best geplaatst zijn om belangentegenstellingen tussen de gemeenten te doorbreken en om een gepaste belangenafweging uit te voeren. Wat betreft de persoonsgebonden aangelegenheden is de Vlaamse Regering van mening 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 besturen*”.<sup>381</sup> Naast een decentrale verschuiving van de persoonsgebonden bevoegdheden naar het lokale niveau, vloeien er ook bevoegdheden naar het Vlaamse niveau. De Vlaamse overheid wordt hierbij geacht hét niveau te zijn waarbij kan ingespeeld worden op de algemene kaderstelling als op de uniformiteit van de regelgeving.<sup>382</sup>

#### 4.2.c Bespreking van het Taakstellingsdecreet en de ontwerpen van decreet

**63.** Het Taakstellingsdecreet van 18 november 2016 wijzigt artikel 2, §3, eerste lid Provinciedecreet, dat voortaan zal luiden als volgt: “[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*”.<sup>383</sup> Hoewel de Raad van State al in 2012 akkoord ging met de huidige gesloten provinciale persoonsgebonden taakstelling<sup>384</sup>, komt het Taakstellingsdecreet in beginsel neer op het onttrekken van de persoonsgebonden taakstellingen aan het provinciale niveau. Deze decretale wijziging reikt dus verder dan de hervormingen van 2012.

Ook nu oordeelt de Raad van State, afdeling Wetgeving dat de bepalingen van het Taakstellingsdecreet geen kennelijk onevenredige beperking inhouden.<sup>385</sup> Zij grijpt hiervoor opnieuw terug naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof die bepaalt dat de Vlaamse decreetgever, ondanks de lokale autonomie, bij machte is om te oordelen welk bestuursniveau het best geschikt is om een bepaalde aangelegenheid te regelen. Dit houdt voor de Raad ook in dat de decreetgever bevoegdheden van het

---

<sup>380</sup> Zie *supra*, randnummer 20.

<sup>381</sup> MvT van het Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 7.

<sup>382</sup> *Ibid.*, 6-8.

<sup>383</sup> Artikel 2 Taakstellingsdecreet.

<sup>384</sup> Zie *supra*, randnummer 60 en Adv.RvS nr. 50.557/3 met betrekking tot het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1493/1, 157-171.

<sup>385</sup> Adv.RvS nr. 58.510/3 over een voorontwerp van decreet ‘houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies’, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 143.

ene bestuursniveau kan onttrekken om deze vervolgens aan een andere bestuursniveau toe te kennen. Dergelijke beperkingen zijn slechts ongrondwettig indien zij aan de provincies het geheel of de essentie van haar bevoegdheden zou ontzeggen.<sup>386</sup> Om uit te maken of deze decretale wijziging een kennelijk onevenredig beperking van de lokale autonomie uitmaakt, baseert de Raad van State zich op de memorie van toelichting van het Taakstellingsdecreet.<sup>387</sup>

Natuurlijk strekt de adviesbevoegdheid van de Raad zich enkel uit over de juridische aspecten van het Taakstellingsdecreet.<sup>388</sup> Zij bekijkt de draagwijdte van het Taakstellingsdecreet als een verdere omschrijving van de notie van het provinciaal belang, niet zozeer als een uitdrukkelijke bevoegdheidsoverdracht. De provincies blijven bevoegd voor het provinciaal belang, alleen vallen de persoonsgebonden aangelegenheden hier niet meer onder. Het geheel of de essentie van de provinciale bevoegdheden wordt niet onttrokken aan de provincies en de resterende grondgebonden bevoegdheden volstaan als provinciaal belang.<sup>389</sup> Hoewel deze redenering juridisch correct is, mocht de Raad van State zich niet uitspreken over de opportuniteit van het Taakstellingsdecreet. Deze discussie valt buiten de adviesbevoegdheid van de Raad van State.<sup>390</sup> Zolang de provincies zich kunnen richten op het provinciaal belang – hoe strikt omschreven ook – lijkt de Raad van State akkoord te gaan met een beperking op de lokale autonomie.<sup>391</sup>

**64.** Naar aanleiding van bovenstaande beoordeling van de Raad van State blijkt hoever de appreciatiebevoegdheid van de decreetgever reikt onder haar bevoegdheden *ex artikel 6, §1, VIII BWHI*. Reeds in 2012 stelde de Raad van State, afdeling Wetgeving vast dat de gewestelijke bevoegdheden inhouden dat de decreetgever een gesloten taakstelling kan opleggen aan de provincies. Nu wordt ook bevestigd dat de decreetgever bepaalde provinciale bevoegdheidsaspecten integraal kan ontnemen. Zodoende staat er aan de Vlaamse decreetgever niets in de weg om de provincies de persoonsgebonden bevoegdheden, ongeacht of zij beantwoorden aan provinciale noden, te ontnemen. Overigens betekent de mogelijkheid om de provincies af te schaffen niet dat de gewesten geen rekening moeten houden met de lokale autonomie.<sup>392</sup>

---

<sup>386</sup> Zie *supra*, randnummers 18-20.

<sup>387</sup> MvT van het Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 3-42 en *supra*, randnummer 62.

<sup>388</sup> M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Raad van State II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, 97.

<sup>389</sup> Adv.RvS nr. 58.510/3 over een voorontwerp van decreet 'houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies', *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 144.

<sup>390</sup> Het opportuniteitsaspect wordt verder behandeld onder randnummer 70 e.v.

<sup>391</sup> Zo komt de lokale autonomie bijvoorbeeld wel in gedrang wanneer de provincies niet langer bevoegdheden mogen uitoefenen op het grondgebied van gemeenten met meer dan 200.000 inwoners. Zij zouden in die gebieden hun bevoegdheid over de provinciale belangen volledig verliezen. Zie Adv.RvS nr. 58.510/3 over een voorontwerp van decreet 'houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies', *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 145-146 en *infra*, randnummer 74.

<sup>392</sup> Zie *infra*, randnummer 97.



65. Daarnaast trachten verschillende artikelen van het Taakstellingsdecreet vooral de hervorming van de provincies in goede banen te leiden en rechtszekerheid te bieden inzake de overdracht van personeelsleden en de roerende en onroerende goederen die dienstig zijn voor de vroegere persoonsgebonden materies.<sup>393</sup>

66. Het Taakstellingsdecreet brengt ook enkele ingrijpende wijzigingen aan in het bestaande fiscale stelsel van de provinciale opcentiemen.<sup>394</sup> Oorspronkelijk was het de bedoeling van de Vlaamse Regering dat de provincies de mogelijkheid om opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing zouden verliezen. De Vlaamse Regering zou de provincies dan een jaarlijkse dotatie toekennen, die in verhouding zou staan tot het nieuwe provinciale takenpakket.<sup>395</sup>

Uiteindelijk verliet de decreetgever deze piste, onder invloed van het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving. De Raad van State voorzag problemen met betrekking tot het legaliteitsbeginsel van artikel 162 GW.<sup>396</sup> De bevoegdheid van de Vlaamse Regering om de dotatie eenzijdig en zonder wettelijke criteria vast te stellen was niet conform het legaliteitsbeginsel. Artikel 162 GW vereist dat de wezenlijke bestanddelen van de provinciale organisatie in beginsel bij een wetskrachtige norm worden bepaald.<sup>397</sup> De Vlaamse decreetgever opteerde uiteindelijk om per provincie een maximumtarief voor de provinciale opcentiemen vast te stellen.<sup>398</sup> Hoewel dit neerkomt op een gedifferentieerde behandeling per provincie, is deze regeling niet strijdig met het gelijkheidsbeginsel indien de individuele verschillen berusten op objectieve criteria en het maximumtarief periodiek herzien wordt.<sup>399</sup>

---

<sup>393</sup> Artikelen 3 en 4 Taakstellingsdecreet. Het was voor de Vlaamse decreetgever uiterst belangrijk om zo spoedig mogelijk rechtszekerheid te bieden aan de talrijke personeelsleden van de provincies die instaan voor de persoonsgebonden aangelegenheden. Zie o.a. *Vr. en Antw.* VI.Parl., vr. nr. 950, 28 januari 2015 (Kurt DE LOOR, antw. Liesbeth HOMANS); *Vr. en Antw.* VI.Parl., vr. nr. 1374, 24 februari 2016 (Ingrid PIRA, antw. Liesbeth HOMANS) en *Vr. en Antw.* VI.Parl., vr. nr. 1342, 25 februari 2016 (Mercedes VAN VOLCEM, antw. Liesbeth HOMANS).

<sup>394</sup> Artikelen 30 tot en met 34 Taakstellingsdecreet.

<sup>395</sup> DEPARTEMENT KANSELARIJ EN BESTUUR, *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*, Brussel, Vlaamse Overheid, 12.

<sup>396</sup> Zie *supra*, randnummer 11.

<sup>397</sup> Adv.RvS nr. 58.510/3 over een voorontwerp van decreet 'houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies', *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 146-147.

<sup>398</sup> Artikel 31 Taakstellingsdecreet. Zie ook MvT van het Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 22-23.

<sup>399</sup> Adv.RvS. nr. 59.589/3 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies', *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 171-173.

**67.** De hervorming van het provinciale niveau heeft ook een belangrijke impact op het provinciale kiessysteem. De Vlaamse Regering diende onlangs een ontwerp van decreet<sup>400</sup> en een ontwerp van bijzonder decreet<sup>401</sup> in voor het Vlaams Parlement. De voornaamste bedoeling van de Vlaamse Regering is de halvering van het aantal provincieraadsleden, de vermindering van het aantal deputatieleden, het afschaffen van het systeem van lijstenverdeling en het herindelen van de provinciedistricten.<sup>402</sup>

**68.** Ten slotte voorziet het Taakstellingsdecreet de aanpassing of opheffing van heel wat decreten om de vroegere gewestelijke of gemeenschappelijke medebewindstaken van de provincies ongedaan te maken.<sup>403</sup>

In het Taakstellingsdecreet legde de Vlaamse decreetgever – hoewel weinig transparant – vast welke bestuursinstantie welke bevoegdheden zal overnemen. Hierbij is belangrijk te onthouden dat, tenzij een andersluidende wettelijke bepaling hierin voorziet, de persoonsgebonden bevoegdheden deel blijven van het algemene bevoegdheidspakket van de Vlaamse decreetgever.<sup>404</sup> Wanneer een provinciale medebewindstaak niet werd toegekend aan het lokale niveau, vloeien de onderliggende bevoegdheden, personeelsleden, roerende en onroerende goederen naar het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap.<sup>405</sup>

De overdracht van de provinciale persoonsgebonden aangelegenheden zou in beginsel vooral in het voordeel van de gemeenten moeten gebeuren.<sup>406</sup> Dit werd op voorhand aangekondigd door minister Liesbeth HOMANS in haar Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid: *“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.”*<sup>407</sup>

---

<sup>400</sup> Ontwerp van decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1128/1.

<sup>401</sup> Ontwerp van bijzonder decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1127/1.

<sup>402</sup> Zie *Ibid.*, 3-4 en Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2016-2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 953/1, 12.

<sup>403</sup> Artikelen 5 tot en met 29 Taakstellingsdecreet.

<sup>404</sup> Dit vloeit voort uit artikelen 4 en 5 BWHI. Zie J. VELAERS, “De lokale besturen” in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 316-323.

<sup>405</sup> Naar analogie geldt hetzelfde voor de medebewindstaken vanuit het federale niveau.

<sup>406</sup> S. KEUNEN, “Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk”, 252.

<sup>407</sup> Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 138/1, 17.

Nochtans blijkt dat de bevoegdheden slechts druppelsgewijs doorvloeien naar het lokale niveau, wat vermoedelijk te verklaren valt vanuit de automatische centralisatie van de bovenlokale medebewindstaken naar het Vlaamse niveau. Deze centralisatie blijkt ook uit de inventarisatie van de persoonsgebonden taken van de provincies bij het ontwerp van het Taakstellingsdecreet. Aan deze inventarisatie werd een definitief<sup>408</sup> overzicht gekoppeld. Hieruit blijkt dat van de beloofde decentralisatie weinig sprake is. Het gros van de bevoegdheden vloeit op grond van artikelen 4 en 5 BWHI zonder taakstelling terug naar het Vlaamse niveau. Slechts sporadisch – en vooral wat betreft de instellingen – krijgen de gemeenten een aantal opdrachten toegewezen. Sommige instellingen worden daarentegen opgenomen in een nieuwe vzw-structuur, verzelfstandigen (gedeeltelijk) of blijven, ondanks het ontnemen van de persoonsgebonden bevoegdheden, onder gezag van de provincie.<sup>409</sup> Ook wat betreft het provinciale onderwijsbeleid sprak het Taakstellingsdecreet zich niet uit.<sup>410</sup>

*Prima facie* kan de vraag gesteld worden of de weinige resterende persoonsgebonden opdrachten gebeuren overeenkomstig het Provinciedecreet. Het toekomstige artikel 2, §3 Provinciedecreet ontnemt de provincies alle persoonsgebonden bevoegdheden, zo ook alle medebewindstaken.<sup>411</sup> Deze contradictie hoeft niet problematisch te zijn. Artikel 2, §3 Provinciedecreet kan namelijk als *lex generalis* onderworpen worden aan uitzonderingen<sup>412</sup>, tenzij deze bepaling een kaderbevoegdheid inhoudt. Om het verschil uit te maken moet gekeken worden naar de bedoeling van de decreetgever.<sup>413</sup> De Vlaamse decreetgever vaardigde zowel de algemene regel als de uitzondering uit. In dit opzicht is de bedoeling van de decreetgever duidelijk en kunnen de resterende taakstellingen beschouwd worden als een *lex specialis* die als uitzondering primeert op de algemene regel, vermits deze uitzonderingen restrictief worden geïnterpreteerd.<sup>414</sup>

---

<sup>408</sup> Zij blijkt uit de bewoordingen van de bijlage: “[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 [sic] (de Vlaamse of de lokale overheid) die deze taken/bevoegdheden/instellingen zal overnemen” (Eigen onderlijning). Zie de bijlage bij het Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 45.

<sup>409</sup> Dit geldt bijvoorbeeld voor de meeste provinciale domeinen. Zie de bijlage bij het Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 43-57.

<sup>410</sup> De onderwijsdiscussie gaat verder dan de bescherming onder lokale autonomie, aangezien het provinciaal onderwijs ook valt onder het beginsel van vrijheid van onderwijs uit artikel 24 GW. Zie ter referentie J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 644-675.

<sup>411</sup> Artikel 2 Taakstellingsdecreet.

<sup>412</sup> J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 159-160.

<sup>413</sup> J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 163.

<sup>414</sup> J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 159.

69. De uiteindelijke overdrachten onder het Taakstellingsdecreet lijken voornamelijk een verhaal van centralisatie, geen decentralisatie. Behoudens bepaalde facetten vallen de vroegere provinciale medebewindstaken terug onder het bevoegdheidspakket van het Vlaamse niveau.<sup>415</sup> Een centralisatiebeweging is, zeker wat betreft het subsidiariteitsbeginsel, een gemiste kans. De gemeenten en steden hadden heel wat taken kunnen overnemen, al dan niet in een intergemeentelijk, stadsregionaal of bovenlokaal samenwerkingsverband.<sup>416</sup> Een verdeling van de persoonsgebonden bevoegdheden moet gebeuren overeenkomstig de noden op het (boven)lokale niveau. Het stopzetten van een persoonsgebonden medebewindstaak, zonder lokaal of Vlaams alternatief, kan kwaliteitsverlies opleveren.<sup>417</sup>

Het wegvallen van een persoonsgebonden voorziening of dienst kan volgens de Raad van State, afdeling Wetgeving, een inbreuk kunnen vormen op het grondwettelijk recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing onder artikel 23, derde lid, 5° GW. Tenzij de decreetgever het niet verder uitoefenen van een voorziening kan verantwoorden onder het mom van het algemeen belang.<sup>418</sup> Dit ligt in lijn met de interpretatie van het Grondwettelijk hof van artikel 23, derde lid, 5° GW. Het recht op culturele en maatschappelijk ontplooiing is niet absoluut. Beperkingen zijn mogelijk, mits deze noodzakelijk en proportioneel zijn met het nagestreefde doel.<sup>419</sup>

Het is afwachten op eventuele verdere toewijzingen door de Vlaamse decreetgever van de vroegere persoonsgebonden taken aan het lokale niveau. De definitieve lijst ligt namelijk vervat in de parlementaire voorbereiding en niet in het Taakstellingsdecreet zelf. Hoewel deze lijst verwachtingen creëert, zijn de voorgenomen transitie niet juridisch bindend. Vermoedelijk zal de Vlaamse decreetgever de persoonsgebonden taken de komende jaren nog laten doorvloeien naar het lokale niveau.<sup>420</sup> De Vlaamse Regering moet ondertussen waken dat er inzake het grondrecht van artikel 23, derde lid, 5° GW geen beschermingsverlies ontstaat.

---

<sup>415</sup> De provincies stonden zelf in voor de inventarisatie van hun persoonsgebonden taken en de hieraan gekoppelde bestedingen. Zie de Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2015-2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 526/1, 13.

<sup>416</sup> K. DE CEUNINCK, "Op naar een nieuw rondje (interne) staatshervorming?", *STUUR* 2014, afl. 3, 33-34.

<sup>417</sup> Zie de MvT van het Ontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1493/1, 3-33; Witboek Interne Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1, 117-118 en de MvT van het Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 6-8.

<sup>418</sup> Adv.RvS nr. 58.510/3 over een voorontwerp van decreet 'houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies', *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 149-150.

<sup>419</sup> Zie D. BIJNENS, S. POTARGENT en J. THEUNIS, "De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak 2015", *TBP* 2017, afl. 3, 163 en D. BIJNENS, P. SCHOLLEN en J. THEUNIS, "De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak 2014", *TBP* 2016, afl. 3, 126-172.

<sup>420</sup> Zo is er bijvoorbeeld recentelijk een nieuw ontwerp ingediend met enkele lokale persoonsgebonden taakstellingen. Zie het Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen in de beleidsvelden cultuur en jeugd, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1082/1.

### 4.3 Evaluatie van de provinciale hervormingen

**70.** De provincies ondergingen sinds de eeuwwisseling een duidelijke evolutie. Van oorsprong hadden de provincies een volledig open taakstelling. Inzake de uitsluitend provinciale belangen mocht het provinciaal niveau zich alle bevoegdheden, zowel grondgebonden als persoonsgebonden, toe-eigenen. Onder invloed van de vijfde staatshervorming van 2001, het kerntakendebat van 2003 en de interne staatshervorming van 2011 evolueerde het provinciale takenpakket naar een open taakstelling inzake de grondgebonden bevoegdheden en een – hoewel ruime – gesloten taakstelling inzake de persoonsgebonden bevoegdheden. De provincies verliezen met het Taakstellingsdecreet nu ook, behoudens enkele versnipperde opdrachten, hun persoonsgebonden bevoegdheidspakket.<sup>421</sup>

De huidige Vlaamse Regering heeft haar plannen evenwel niet altijd kunnen volbrengen zoals beoogd. Zij heeft dan ook verschillende punten van het regeerakkoord van 2014 moeten lossen of bijstellen:

**71.** Een eerste punt betreft de stelling: “[we] *slanken de provincies verder af. Ze focussen vanaf nu op de grondgebonden bevoegdheden. De persoonsgebonden bevoegdheden verliezen ze [...]*”.<sup>422</sup> Dit klopt niet volledig. Er blijven, hoewel beperkt, nog verschillende provinciale taakstellingen inzake de persoonsgebonden bevoegdheden bestaan. De provinciebesturen behouden onder andere hun opdrachten met betrekking tot diverse instellingen en het provinciaal onderwijs. De hervorming maakt het provinciale bevoegdheidspakket al iets transparanter en homogener, al blijven er onduidelijkheden bestaan. Coördinatie en overleg tussen de bestuursinstanties blijft dan ook noodzakelijk. Vaak worden conflicten in de hand gewerkt door het soms onduidelijke onderscheid tussen de grond- en persoonsgebonden bevoegdheden.<sup>423</sup>

De Vlaamse Regering was oorspronkelijk zinnens om tot een scherpere omkadering te komen van de provinciale bevoegdheden. Men wou ook voor de grondgebonden bevoegdheden een sluitende lijst opmaken, waarbij de provincies als “*regisseur*” konden optreden. Zo zouden de provincies een volledig gesloten grondgebonden én persoonsgebonden taakstelling hebben en niet enkel een open grondgebonden taakstelling. De bestaande hervorming komt op dit vlak niet overeen met het Witboek Interne Staatshervorming.<sup>424</sup>

---

<sup>421</sup> Zie *supra*, randnummer 62.

<sup>422</sup> DEPARTEMENT KANSELARIJ EN BESTUUR, *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*, Brussel, Vlaamse Overheid, 12.

<sup>423</sup> Zie *infra*, randnummer 72.

<sup>424</sup> Het lijkt erop dat de Vlaamse Regering de piste heeft verlaten om een volledig gesloten taakstelling van de provincies door te voeren. Een gesloten taakstelling inzake de grondgebonden bevoegdheden lijkt dus (voorlopig) nog niet aan de orde. Dit is vermoedelijk ook te wijten aan de ruime provinciale bevoegdheden binnen het domein van de ruimtelijke ordening en het milieu. Zie Witboek Interne Staatshervorming, Parl.St. VI.Parl.

De voorbije hervormingsdiscussie inzake het provinciale niveau ging dus voornamelijk over een open *versus* gesloten provinciale taakstelling.<sup>425</sup> Een gesloten taakstelling zou, naar Nederlands voorbeeld<sup>426</sup>, beter kunnen inspelen op het schaalverschil tussen maatschappelijke problemen en de provinciale schaal en de onderlinge concurrentie tussen de verschillende bestuursniveaus.<sup>427</sup> De Vlaamse Regering spreekt hier zelfs over “*de bedreiging die een open taakstelling op het intermediaire niveau inhoudt voor subsidiariteitsbeginsel [sic]*”<sup>428</sup>, maar licht deze uitspraak niet toe.<sup>429</sup> Het klopt dat een gesloten taakstelling kan zorgen voor minder interbestuurlijke concurrentie en een vereenvoudigd intermediair niveau. De provincies krijgen duidelijke kerntaken en de Vlaamse decreetgever kan als taakstellende entiteit een beter onderscheid maken tussen de algemene, bovenlokale en lokale noden. Zo krijgen de provincies welomschreven functionele opdrachten die aansluiten op hun territoriale, intermediaire positie.<sup>430</sup>

Een gesloten taakstelling is ook efficiënter, aangezien de provincies hun bevoegdheden niet langer parallel met de andere bestuursniveaus kunnen uitoefenen. De provincies komen dus enkel tussen wanneer de schaal van de bevoegdheden te groot is voor de gemeentebesturen, maar het maatschappelijk probleem te kleinschalig is voor het Vlaamse niveau.<sup>431</sup> In dit opzicht vervullen de Vlaamse provincies een rol als aanvullend intermediair bestuur. Wanneer de provincies een gesloten taakstelling krijgen, treden zij enkel op wanneer het gemeentelijke niveau of het Vlaamse niveau niet geschikt is om een bepaalde aangelegenheid te regelen. Deze positionering van de Vlaamse provincies past overigens beter in het subsidiariteitsbeginsel. Een bovenlokale tussenkomst wordt verantwoord door een doeltreffender en efficiënter optreden.<sup>432</sup> De gemeenten krijgen dus de nodige vrijheid om hun bevoegdheden uit te oefenen, maar problematieken met een bovenlokale schaal kunnen

---

2010-11, nr. 1088/1, 39 en Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2016-2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 953/1, 12-14.

<sup>425</sup> T. VALCKE, en K. DE CEUNINCK, “De gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 2012 in het licht van de interne Vlaamse staatshervorming”, *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2012, afl. 4, 70-81.

<sup>426</sup> Zie *infra*, randnummer 79 e.v.

<sup>427</sup> T. VERHELST, E. OLISLAGERS, H. REYNAERT, K. STEYVERS en T. VALCKE, “Andere schaal, dezelfde problemen? Een vergelijkend onderzoek naar de rol van raadsleden in de Vlaamse lokale en provinciale politiek”, *Bb&B* 2011, afl. 4, 255-270.

<sup>428</sup> Witboek Interne Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1, 39.

<sup>429</sup> Vermoedelijk bedoelt de Vlaamse Regering hiermee vooral de interbestuurlijke concurrentie. In wezen vormt een open provinciale taakstelling vooral een bedreiging voor de bevoegdheidsuitoefening van lokale niveau. Het lijkt niet correct om hier te spreken van een bedreigd subsidiariteitsbeginsel. De subsidiariteit kan zelfs vereisen dat een provinciebestuur een bevoegdheid op zich neemt, indien het provinciale niveau geschikter is. Zie *supra*, randnummer 21.

<sup>430</sup> K. DE CEUNINCK, T. VALCKE en T. VERHELST, *Quid pro quo? Nederlandse inspiratie voor een vernieuwde taakstelling van de Vlaamse provincies*, Brussel, Vlabest, 2015, 44-45.

<sup>431</sup> J. MATTHYS, “Bevoegdheidsverdelingen gezien als eigendomsrechten: redt Bartolus na de tijger ook de (Vlaamse) leeuw?” in J. DE MOT (ed.), *Liber amicorum Boudewijn Bouckaert*, Brugge, die Keure, 2012, 147-160 en K. DE CEUNINCK, *Over bestuurskrachtmetingen en hun gevolgen*, Brussel, Vlabest, 2013, 4-6.

<sup>432</sup> Zie *supra*, randnummer 21.

aangepakt worden op bovenlokaal niveau. Een gesloten taakstelling versterkt de intermediaire positie van de provinciebesturen.<sup>433</sup> In dit opzicht is het een spijtige zaak dat de provincies hun gesloten persoonsgebonden taakstelling verloren en de open taakstelling inzake de grondgebonden bevoegdheden behouden blijft. Een gesloten persoonsgebonden én grondgebonden taakstelling zou het de decreetgever gemakkelijker maken om de intermediaire positie van de provincies uit te werken.<sup>434</sup>

**72.** Ondanks de open provinciale taakstelling is het grondgebonden provinciaal beleid ook aan beperkingen onderworpen.<sup>435</sup> Er blijft grote concurrentie bestaan tussen de provinciale bevoegdheden en de uitgebreide grondgebonden bevoegdheden van de gewesten en de gemeenten. Het bestuurlijke landschap is zodanig drukbezet dat de provincies geregeld in conflict komen met gemeentelijke of deelstatelijke regelgeving. De provincies kunnen hierdoor maar beperkt optreden in een beleidsveld dat al uitgebreid werd geregeld door lokale of Vlaamse regelgeving.<sup>436</sup> Vaak kunnen zij enkel nog binnen het gewestelijke (medebewinds)kader hun taken ter harte nemen.

Het is dan ook opmerkelijk dat de Vlaamse Regering in de hervormingsdiscussie een onderscheid maakt tussen de persoonsgebonden en grondgebonden bevoegdheden. De Vlaamse Decreetgever verklaart dit onderscheid vooral vanuit het gegeven dat persoonsgebonden bevoegdheden gericht zijn op personen en dat deze materie het meeste uitwerking moet vinden op het niveau dat zo dicht mogelijk staat tot de burgers. Zij is van mening dat dit het lokale niveau is, aangezien de directe leefwereld van de burger zich vooral op dit niveau zou bevinden.<sup>437</sup> De provincies zijn volgens de Vlaamse decreetgever daarnaast beter geplaatst om zich toe te leggen op de grondgebonden bevoegdheden. Zij bevinden zich op een intermediair niveau en hun bevoegdheden strekken uit over een welbepaald grondgebied. Vanuit deze positie kunnen zij instaan voor een coherent beleid op bovenlokaal niveau, in combinatie met een gebiedsgerichte kijk.<sup>438</sup>

---

<sup>433</sup> T. VALCKE, en K. DE CEUNINCK, "De gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 2012 in het licht van de interne Vlaamse staatshervorming", *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2012, afl. 4, 70-81.

<sup>434</sup> Zie K. STEYERS e.a., "Van millefeuille tot boekske? Recept van de interne Vlaamse staatshervorming", *Bb&B* 2010, afl. 4, 317-331.

<sup>435</sup> G. ANTHIERENS e.a., "Provincies in Vlaanderen" in R. VAN LOOCK en S. VINZENT (eds.), *Praktisch handboek voor provincierecht*, Brugge, die Keure, 2014, 11-12.

<sup>436</sup> K. DE CEUNINCK en T. VALCKE, "Complementariteit of concurrentie? De slingerbeweging van de centraal-provinciale relaties" in H. REYNAERT e.a. (eds.), *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd*, Brugge, Vanden Broele, 2011, 1-12.

<sup>437</sup> MvT van het Ontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1493/1, 3-33; Witboek Interne Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1, 117-118 en de MvT van het Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 6-8.

<sup>438</sup> MvT van het Ontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1493/1, 3-33 en Witboek Interne Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1, 117-118.

De Vlaamse decreetgever vertrekt hierbij vanuit het onderscheid tussen persoonsgebonden en grondgebonden bevoegdheden volgens artikelen 4 en 5 BWHI. Hoewel dit een goed referentiekader geeft, zal de effectieve bevoegdheidskwestie vaak een *ad hoc* verhaal zijn.<sup>439</sup> Wie gaat hierin het onderscheid maken? Enerzijds kunnen de provincies nog steeds op grond van hun lokale autonomie grondgebonden aangelegenheden naar zich toe trekken. Logischerwijs zullen zij dan ook een uitgebreide interpretatie van de grondgebonden aangelegenheden hanteren. Anderzijds kan de Vlaamse decreetgever ingrijpen door het provinciaal belang strikter of ruimer te omschrijven.<sup>440</sup> Deze taakverdeling had evengoed kunnen gebeuren via een gesloten grondgebonden taakstelling met duidelijk omschreven medebewindstaken. Het huidige onderscheid blijft vaak ietwat kunstmatig, wat de homogeniteit van de bevoegdheidspakketten en de bestuurlijke concurrentie niet ten goede komt.<sup>441</sup>

Vermoedelijk durfde de Vlaamse decreetgever niet te raken aan de grondgebonden provinciale taakstelling. De grondgebonden materie maakte historisch gezien altijd een zeer groot deel van het provinciale beleid uit. Ruimtelijke ordening, plattelandsbeleid en regionale economie zijn bijvoorbeeld in Vlaanderen altijd zeer belangrijke provinciale kerntaken geweest.<sup>442</sup> Deze historische achtergrond en de sterke positie van de provincies in deze aangelegenheden kan verklaren waarom de Vlaamse decreetgever de grondgebonden bevoegdheden tot nu toe heeft gespaard van grote hervormingen.<sup>443</sup> Volgens Tony VALCKE valt dit onderscheid daarnaast ook grotendeels te verklaren vanuit gericht lobbywerk van de provincies en hun belangenorganisaties.<sup>444</sup>

Hoe dan ook is een grondgebonden focus van de provincies niet volledig onlogisch vanuit hun territoriale gebondenheid. De Vlaamse decreetgever moet er zich wel van bewust zijn dat een grondgebonden focus enkel duurzaam is als de provincies, naar Nederlands voorbeeld, de nodige ruimte krijgen om zich als voornaamste grondgebonden bestuur te uiten. Dergelijke positionering impliceert dat de decreetgever zich in deze materie zelf onthoudt van inmenging op bovenlokaal niveau en zij de gemeenten beperkt in hun grondgebonden bevoegdheden.<sup>445</sup>

---

<sup>439</sup> S. VANSTEENKISTE, "De notie 'persoonsgebonden aangelegenheden'" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, die Keure, 2017, 193-201.

<sup>440</sup> Zie *supra*, randnummer 11.

<sup>441</sup> T. VALCKE, "Live and let die?", 377-378.

<sup>442</sup> K. DE CEUNINCK e.a., *Quid pro quo? Nederlandse inspiratie voor een vernieuwde taakstelling van de Vlaamse provincies*, Brussel, Vlabest, 2015, 39-42.

<sup>443</sup> T. VALCKE, en K. DE CEUNINCK, "De gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 2012 in het licht van de interne Vlaamse staatshervorming", *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2012, afl. 4, 70-81.

<sup>444</sup> T. VALCKE, "Live and let die?", 364-365.

<sup>445</sup> Zie *infra*, randnummer 78 en T. VALCKE e.a., "Inspiratie boven de Moerdijk? Een analyse van de territoriale, bestuurlijke, functionele en financiële organisatie van de Nederlandse provincies", *TBP* 2016, afl. 2, 63-80.



**73.** Een tweede punt gaat over de provinciale financiering: “[de provincies verliezen] de mogelijkheid om opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing. De opbrengst hiervan wordt omgezet in een dotatie rekening houdend met de uitgavenvermindering wegens het niet langer uitoefenen van de persoonsgebonden bevoegdheden.”<sup>446</sup> Dankzij een negatief advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving greep de Vlaamse Regering naar een plan B.<sup>447</sup> Uiteindelijk koos de Vlaamse decreetgever voor het opleggen van een maximumtarief van de provinciale opcentiemen.<sup>448</sup> Hoewel dit een vereenvoudiging uitmaakt van het fiscale systeem, moet gewaakt worden dat de provincies voldoende middelen bewaren om hun resterende grondgebonden bevoegdheden en medebewindstaken uit te voeren. Zo niet, kan dit een degelijk provinciaal beleid fnuiken.<sup>449</sup>

**74.** Ten slotte wou de Vlaamse Regering een grotere rol toekennen aan de centrumsteden: “[in steden met meer dan 200.000 inwoners, oefenen de provincies niet langer bovenlokale taken uit en nemen ze geen gebiedsgerichte initiatieven meer”.<sup>450</sup> Afgezien van de vraag of dit al dan niet opportuun is, voorzag de Raad van State, afdeling Wetgeving, ook hier (grond)wettelijke obstakels. Mede omwille van een gebrekkige verantwoording door de Vlaamse Regering zou dergelijke regeling een kennelijk onevenredige beperking op de lokale autonomie van de provincies vormen.<sup>451</sup> Het behartigen van provinciale belangen door lokale besturen is niet conform artikelen 41 en 162 GW. Enkel de provinciebesturen kunnen provinciale belangen rechtsreeks behartigen. Het is derhalve niet mogelijk om provinciale bevoegdheden aan het lokale niveau toe te kennen, tenzij de Vlaamse decreetgever de provincies zou afschaffen. Overigens erkent de Vlaamse decreetgever zelf ook dat de lokale taakbehartiging ex artikel 2, §2, eerste lid, 1° Provinciedecreet een uitdrukkelijk onderdeel van het provinciaal belang vormt. Het behartigen van provinciale belangen door gemeentebesturen zou dan een kennelijke beperking op de provinciale autonomie vormen.<sup>452</sup>

Deze redenering kan ook doorgetrokken worden op bestuurlijk vlak. Het toekennen van een bovenlokale belangenbehartiging door lokale entiteiten kan het onderscheid tussen lokale en

---

<sup>446</sup> DEPARTEMENT KANSELARIJ EN BESTUUR, *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*, Brussel, Vlaamse Overheid, 12.

<sup>447</sup> Adv.RvS nr. 58.510/3 over een voorontwerp van decreet ‘houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies’, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 146-147.

<sup>448</sup> Zie artikelen 30 t.e.m. 34 Taakstellingsdecreet en de bespreking hiervan onder randnummer 66.

<sup>449</sup> K. DE CEUNINCK e.a., *Quid pro quo? Nederlandse inspiratie voor een vernieuwde taakstelling van de Vlaamse provincies*, Brussel, Vlabest, 2015, 26-30.

<sup>450</sup> DEPARTEMENT KANSELARIJ EN BESTUUR, *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*, Brussel, Vlaamse Overheid, 12.

<sup>451</sup> Adv.RvS nr. 58.510/3 over een voorontwerp van decreet ‘houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies’, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 145-146.

<sup>452</sup> *Ibid.* en F. JUDO, “Taakstelling en financiering van de provincies – des Guten zu viel?”, *RW* 2015-16, afl. 31, 1202.

bovenlokale noden doen vervagen. De steden zullen zich als lokale besturen eerst focussen op hun eigen belangen, niet zozeer de bovenlokale belangen van de omliggende gemeenten. Een koppeling van een bovenlokale samenwerking aan de bovenlokale invloeden en centrumfuncties van lokale besturen kan een goed idee zijn, maar lokale besturen zullen bovenlokale belangen niet altijd belangeloos behartigen.<sup>453</sup> Dit zou eventueel wel kunnen via bovenlokale besturen die zich centreren rond regio's die gemeenschappelijke invloeden ondervinden.<sup>454</sup>

**75.** Wanneer men de plannen van dit regeerakkoord en de principes van de interne staatshervorming vergelijkt met de uiteindelijke hervorming van het provinciale niveau, lijkt het weinig waarschijnlijk dat het Taakstellingsdecreet het einde zal vormen van de provinciale hervormingen. Er werd gesnoeid in de financiële middelen en persoonsgebonden bevoegdheden van de provincies, maar de impact op de bestuurlijke verrommeling en de concurrentiedruk tussen de bestuursniveaus is eerder marginaal. De overdracht van bevoegdheden en middelen verliep vooral centraliserend naar de hogere entiteiten, waarbij de lokale besturen en het invullen van hun (boven)lokale noden weinig aan bod kwam.<sup>455</sup>

**76.** Daarnaast blijft het provinciaal belang een grondwettelijk verankerd begrip. Artikel 41 GW, de kernbepaling van de lokale autonomie, wijst aan de gemeenten en de provincies de respectievelijke bevoegdheid toe over het gemeentelijk, dan wel provinciaal belang. Wanneer men het artikel tekstueel benadert, volgt hieruit vooral een bevoegdheidsafbakening tussen de gemeenten, provincies en het deelstatelijk niveau.<sup>456</sup> Hetzelfde artikel verwijst vervolgens naar "*de beginselen bij de Grondwet vastgesteld*". Deze beginselen kunnen teruggevonden worden in artikel 162 GW en verplichten de wetgever en decreetgevers enkele principes te verzekeren. Zowel artikel 41 als artikel 162 GW blijven garant staan voor een invulling van het provinciaal belang en de decreetgever kan deze verplichting niet zomaar naast zich neerleggen. Zelfs wanneer de provincies zouden afgeschaft en vervangen worden door de bovengemeentelijke besturen, dienen zij de invulling van het bovenlokaal belang te verzekeren. De nood aan bovenlokale belangenbehartiging ligt grondwettelijk verankerd.<sup>457</sup> Enkel

---

<sup>453</sup> A. DECORTE en E. WAYENBERG, "Stadsregio's en de problematiek van de centrumfuncties" in W. APPELS e.a. (eds.), *Praktijkgids personeels- en organisatiemanagement*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 3-23 en C. TEMMERMAN e.a., "De problematiek van de stadsregio's in Vlaanderen: de nood aan een Vlaamse agenda", *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2012, afl. 4, 55-69.

<sup>454</sup> Zie *infra*, randnummer 104.

<sup>455</sup> K. DE CEUNINCK, "Op naar een nieuw rondje (interne) staatshervorming?", *STUUR* 2014, afl. 3, 33-34.

<sup>456</sup> Zie *supra*, randnummer 11.

<sup>457</sup> 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, 287-289 en zie *infra*, randnummers 97.

wanneer de decreetgever de provincies afschaft, vervallen haar verplichtingen ten opzichte van de provinciale autonomie.<sup>458</sup>

Dit doet niets af aan de bevoegdheid van de gewesten om de invulling van de provinciale belangen te regelen. Zij hebben een uitgebreide appreciatiemarge om te bepalen wat precies onder het provinciaal belang valt.<sup>459</sup> Zij kunnen de notie van het provinciaal belang uitbreiden of beperken naar believen, maar mogen in het licht van het grondwettelijke verplichtingen het provinciaal belang niet afschaffen of teniet doen. Op deze manier zullen zij blijvend moeten voldoen aan een invulling – hoe beknopt of uitgebreid ook – van het provinciaal belang en in die mate moeten voorzien in bovenlokale structuren, overlegmechanismen of samenwerkingen. Natuurlijk is dit onder voorbehoud van toekomstige grondwetswijzigingen<sup>460, 461</sup>.

---

<sup>458</sup> J. THEUNIS, “De bevoegdheidsoverdrachten inzake lokale besturen” in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 547-556.

<sup>459</sup> Dit ligt vervat in artikel 6, §1, VIII van het BWHI *juncto* artikel 39 GW. Zie J. VELAERS, “De lokale besturen” in B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 281-360.

<sup>460</sup> Dit lijkt niet zo evident in de nabije toekomst, al kan verwezen worden naar de tijdelijke overgangsbepaling van artikel 195 GW tijdens de zesde staatshervorming. Ook hier zou deze techniek kunnen toegepast worden om een grondwetswijziging door te voeren en het strikte systeem van artikel 195 GW te omzeilen. Zie *supra*, randnummer 33; P. POPELIER, “De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië”, *CDPK* 2012, afl. 3, 421-443 en J. GOOSSENS en P. CANNOOT, *Recente ontwikkelingen in Belgisch grondwettelijk recht 2014-2015. Eén jaar BelConLawBlog*, Brugge, die Keure, 2015, 3-7.

<sup>461</sup> J. THEUNIS, “De bevoegdheidsoverdrachten inzake lokale besturen” in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 547-556.

## 5. Bovenlokale tendensen in Nederland

**77.** Ook Nederland kent een proces van interne staats hervormingen. Het is dus interessant om na te gaan hoe Nederland haar decentrale vraagstukken heeft aangepakt en welke evoluties de Nederlandse provincies hebben ondergaan. Als gelijkaardig, klein land met gedecentraliseerde provincies kan Nederland ons eventueel de nodige inspiratie bieden over mogelijke bovenlokale invullingen.<sup>462</sup> Overigens kende de Belgische Grondwet oorspronkelijk heel wat Nederlandse invloeden.<sup>463</sup>

In tegenstelling tot België heeft Nederland geen deelstaten. Nederland is een unitaire staat met gedecentraliseerde besturen. De provincies vormen samen met de gemeenten en de rijksoverheid de drie belangrijkste overheidsniveaus. Daarnaast kent Nederland ook de waterschappen die bevoegd zijn voor het waterbeleid, de Europese Unie en verschillende interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Waar de Belgische provincies heel wat *top-down* druk ondervinden vanuit de gemeenschappen en gewesten, kennen de Nederlands provincies deze druk niet. Zij hebben vooral te maken met een aanzienlijke *bottom-up* concurrentie vanuit de lokale besturen.<sup>464</sup> Net zoals in België beschikken de Nederlandse provincies over een provinciale autonomie en staan zij in voor het uitvoeren van verschillende medebewindstaken.<sup>465</sup> Momenteel beschikken de Nederlandse provincies over een open persoonsgebonden én grondgebonden bevoegdheidspakket. Zelf kunnen zij ook taken delegeren naar andere overheden<sup>466, 467</sup>.

**78.** De Nederlandse hervormingsdiscussie draait vooral rond het herschalen van de gedecentraliseerde besturen en het verminderen van de interbestuurlijke concurrentie. Nederland kende een sterkere fusiebeweging dan België en heeft hierdoor grotere gemeenten en steden.<sup>468</sup> De sterkere lokale besturen ontwikkelden op hun beurt (officiële en informele) intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Ofwel richtten zij hiervoor een nieuw orgaan met of zonder

---

<sup>462</sup> K. STEYERS e.a., "Van millefeuille tot boekske? Recept van de interne Vlaamse staats hervorming", *Bb&B* 2010, afl. 4, 328.

<sup>463</sup> Deze invloeden vloeien voort uit het Nederlandse bewind in België onder Willem I van 1815 tot 1830. Zie J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 5-8 en G. MARTYN en R. OPSOMMER, *Geschiedenis van het publiekrecht en de politiek*, Brugge, die Keure, 2014, 177-181 en S. KEUNEN, "Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk".

<sup>464</sup> Zie *supra*, randnummer 51.

<sup>465</sup> Respectievelijk artikel 124, eerste en tweede lid van de Nederlandse Grondwet. Zowel de algemene provinciale bevoegdheid als de medebewindstaken worden herbevestigd door artikel 105, eerste en tweede lid van de Wet 10 september 1992 houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies, *Stb.* 22 oktober 1992, 550 (hierna: de Nederlandse Provinciewet).

<sup>466</sup> Zie artikel 107 van de Nederlandse Provinciewet.

<sup>467</sup> K. DE CEUNINCK e.a., *Quid pro quo? Nederlandse inspiratie voor een vernieuwde taakstelling van de Vlaamse provincies*, Brussel, Vlabest, 2015, 7-10.

<sup>468</sup> K. DE CEUNINK, *Over bestuurskrachtmetingen en hun gevolgen*, Brussel, Vlabest, 2013, 9-12.

rechtspersoonlijk op, ofwel delegeerde men de behartiging van gemeenschappelijke taken aan één van de deelnemende gemeenten.<sup>469</sup> Hierdoor ontstonden er *ad hoc* stadsregio's, aangezien verschillende centrumsteden de meeste gemeenschappelijke taken overnamen.<sup>470</sup> De Nederlandse wetgever kende deze regio's een eigen rechtsstatuut met eigen besturen toe<sup>471</sup>, waarna deze stadsregio's ook vaak eigen onderlinge samenwerkingsverbanden aangingen. De schaal van deze stadsregio's vormde zich onafhankelijk van de provinciegrenzen.<sup>472</sup> De stadsregio's groeiden uit tot formele intergemeentelijke besturen die zich bevonden op bovenlokaal, intermediair niveau. Het waren de gemeenten vanuit de stadsregio die bepaalden welke functionele opdrachten deze intergemeentelijke besturen hadden over het territoriaal-regionale grondgebied. Men koppelde welbepaalde taakstellingen dus aan regionaal grondgebied.<sup>473</sup> Tegelijkertijd gingen ook de provinciebesturen onderlinge interprovinciale samenwerkingsverbanden aan.<sup>474</sup> Hierdoor ontstond een aanzienlijke concurrentiedruk tussen de gedecentraliseerde besturen, de interprovinciale en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.<sup>475</sup>

Hoe pakte de Nederlandse wetgever dit aan? Hoewel de stadsregio's ijverden voor een verdere uitbreiding van hun bovenlokale bevoegdheden en rechten, besloot de Nederlandse wetgever in 2015 uiteindelijk toch het speciale statuut van de stadsregio's af te schaffen.<sup>476</sup> Zij wou hierop het Nederlandse grondgebied in vijf bovenlokale landsdelen en gemeenten met minimum 100.000 inwoners indelen.<sup>477</sup> Uiteindelijk stelde de Nederlandse overheid haar verwachtingen bij en zou het bovenlokale niveau tegen 2025 uit zeven landsdelen moeten bestaan.<sup>478</sup>

---

<sup>469</sup> Artikel 8 van de Wet 20 december 1984 houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen, *Stb.* 27 december 1984, 669 (hierna: de WGR).

<sup>470</sup> Op zich komt dit neer op een bestendiging van de centrumfuncties. Zie *supra*, randnummer 51 e.v.

<sup>471</sup> Zie de vroegere artikelen 104-123 WGR.

<sup>472</sup> R. SEERDEN, *Publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden*, Apeldoorn, Maklu, 1993, 134-135.

<sup>473</sup> In die mate kenden zij dus heel wat gelijkenissen met de Vlaamse provinciebesturen. Het voornaamste verschil tussen beiden is dat de intergemeentelijke besturen in beginsel nog steeds enkel de lokale belangen behartigden.

<sup>474</sup> Ook de provincies kunnen interbestuurlijke samenwerkingsverbanden aangaan. Zie artikel 40-49 van de Nederlandse Provinciewet.

<sup>475</sup> T. VALCKE e.a., "Inspiratie boven de Moerdijk? Een analyse van de territoriale, bestuurlijke, functionele en financiële organisatie van de Nederlandse provincies", *TBP* 2016, afl. 2, 67-73.

<sup>476</sup> Wet 17 december 2014 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's, *Stb.* 24 december 2014, 557.

<sup>477</sup> De Nederlandse wetgever kan dit zonder obstakels doen. Artikel 123, eerste lid van de Nederlandse Grondwet voorziet dat de wetgever provincies en gemeenten kunnen afschaffen en/of kunnen inrichten.

<sup>478</sup> T. VALCKE e.a., "Inspiratie boven de Moerdijk? Een analyse van de territoriale, bestuurlijke, functionele en financiële organisatie van de Nederlandse provincies", *TBP* 2016, afl. 2, 63-80.

**79.** In afwachting van de herschaling van het Nederlandse grondgebied, stelde de Nederlandse overheid in 2012 ook voor om de provincies enkel nog een gesloten grondgebonden taakstelling toe te kennen. Hiermee wou zij de interbestuurlijke concurrentie en de homogeniteit van de provinciale bevoegdheidspakketten verbeteren. Deze piste werd inmiddels verlaten aangezien de Nederlandse wetgever geen parlementaire meerderheid vond. Deze plannen zijn nooit omgezet in concrete wetgeving. Hoewel de plannen nooit werden uitgevoerd, kregen de provincies ondertussen *de facto* de voornaamste positie binnen de grondgebonden bevoegdheden. Dankzij een gedeeltelijk terugtrekken van de rijksoverheid uit de grondgebonden materie kregen de provincies de nodige vrijheid om een gedecentraliseerd beleid uit te stippelen op grond van hun bestaande bevoegdheden.<sup>479</sup>

Naar het Nederlandse voorbeeld zet ook de Vlaamse decreetgever via het Taakstellingsdecreet in op een uitsluitend grondgebonden provinciaal bevoegdheidspakket.<sup>480</sup>

**80.** In navolging Tony VALCKE, Koenraad DE CEUNINCK en Tom VERHELST kunnen er een aantal aandachtspunten meegenomen worden uit de Nederlandse hervormingsdiscussie:

Een eerste conclusie is dat er geen ideale schaal bestaat. Vaak gebeurt een herschaling omwille van politieke keuzes of beleidsprioriteiten. Hierdoor wordt ook te weinig rekening gehouden met spontane en feitelijke bestuurlijke verhoudingen.<sup>481</sup> Zo is het bijvoorbeeld jammer dat de Nederlandse overheid geen rekening hield met de spontaan ontstane stadsregio's. Een spontane ontwikkeling duidt namelijk op een eigen wens naar bovenlokale herschaling door de lokale besturen. De formele erkenning van de centrumfuncties van deze stadsregio's hield overigens een betere verdeling in van de baten en kosten tussen de betrokken gemeenten. Ook de Vlaamse Regering speelde tijdens de interne staatshervorming met het idee in te zetten op regiovorming.<sup>482</sup>

Daarnaast kunnen er parallellen getrokken worden tussen de Vlaamse en Nederlandse provinciale positionering. In beide landen bevinden de provinciale besturen zich in het vacuüm tussen de lokale en centrale besturen.<sup>483</sup> Uit deze uitzonderlijke positie vloeien een aantal (medebewinds)taken voort

---

<sup>479</sup> K. DE CEUNINCK e.a., *Quid pro quo? Nederlandse inspiratie voor een vernieuwde taakstelling van de Vlaamse provincies*, Brussel, Vlabest, 2015, 18-24 en 19-20.

<sup>480</sup> Zie *supra*, randnummer 72.

<sup>481</sup> T. VALCKE e.a., "Inspiratie boven de Moerdijk? Een analyse van de territoriale, bestuurlijke, functionele en financiële organisatie van de Nederlandse provincies", *TBP* 2016, afl. 2, 77-78.

<sup>482</sup> Witboek Interne Staatshervorming, Parl.St. VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1, 37-38 en zie ook C. TEMMERMAN e.a., "De problematiek van de stadsregio's in Vlaanderen: de nood aan een Vlaamse agenda", *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2012, afl. 4, 55-69. Deze plannen van het witboek zijn evenwel nooit geconcretiseerd.

<sup>483</sup> Met het verschil dat de Vlaamse provincies hierbij directer in contact staan met hun centrale entiteiten, namelijk de gewesten en gemeenschappen.

die verband houden met hun intrinsieke bovenlokale gebondenheid. In tegenstelling tot Nederland, maken de Vlaamse provincies evenwel geen gebruik van deze bijzondere positie om in horizontaal of verticaal overleg te gaan met de andere bestuursniveaus.<sup>484</sup> België kent helaas geen overlegcultuur, wat nefast is voor de verticale en horizontale legitimiteit van het provinciale beleid en de onderlinge concurrentiedruk. Het Belgische interbestuurlijke kader is louter gefocust op de intergemeentelijke verhoudingen en samenwerkingsverbanden.<sup>485</sup>

Ten slotte kenden de Vlaamse en Nederlandse provincies een gelijkaardig bevoegdheidspakket. De provincies hebben zowel in Nederland als in België hun rechten onder een grondwettelijk verankerde provinciale autonomie<sup>486</sup>, maar ook hun plichten onder het medebewind. De Nederlandse provincies hebben in de praktijk wel meer beleidsvrijheid aangezien zij haar centrale entiteit minder beconcurrereerd. De Belgische provincies ondervinden daarnaast een groter *top-down* concurrentie, waardoor zij zich niet steeds ten volle op het bovenlokale beleid kunnen richten. In beide landen kennen de provincies een sterker grondgebonden beleid, wat te verklaren valt vanuit hun gebiedsgerichte positie.<sup>487</sup> Het grondgebonden beleid is in Nederland vooral een feitelijk verhaal dankzij hun verminderde concurrentiedruk. In België ligt dit vevat in artikel 2 van het Taakstellingsdecreet.

---

<sup>484</sup> T. VALCKE e.a., "Inspiratie boven de Moerdijk? Een analyse van de territoriale, bestuurlijke, functionele en financiële organisatie van de Nederlandse provincies", *TBP* 2016, afl. 2, 78.

<sup>485</sup> Zie J. DEBIEVRE, "Op zoek naar meer democratische legitimiteit en controle (maar minder toezicht) – Recente wijzigingen aan het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking", *T.Gem.* 2013, afl. 2, 64-75.

<sup>486</sup> Artikel 124, eerste lid van de Nederlandse Grondwet.

<sup>487</sup> T. VALCKE e.a., "Inspiratie boven de Moerdijk? Een analyse van de territoriale, bestuurlijke, functionele en financiële organisatie van de Nederlandse provincies", *TBP* 2016, afl. 2, 78; K. DE CEUNINCK e.a., *Quid pro quo? Nederlandse inspiratie voor een vernieuwde taakstelling van de Vlaamse provincies*, Brussel, Vlabest, 2015, 19-24 en zie ook K. STEYERS e.a., "Van millefeuille tot boekseke? Recept van de interne Vlaamse staatshervorming", *Bb&B* 2010, afl. 4, 317-331.

## 6. Moderne invulling van het Vlaamse bovenlokale niveau

### 6.1 Economische, juridisch-bestuurlijke en politieke leidraden

**81.** Het is belangrijk om, bij het zoeken naar een moderne invulling van het bovenlokale niveau, eerst en vooral na te gaan welke principes en criteria een provinciale hervorming dient te behartigen. Bepaalde juridische en rechtseconomische principes kunnen, binnen het grondwettelijk en wettelijk kader dat in de eerste luiken van dit onderzoek werd beschreven, een staatsrechtelijke hervorming ondersteunen.

#### 6.1.a Rechtseconomische beginselen

**82.** Dankzij de Amerikaanse public choice-theorie van de jaren vijftig en zestig kan iedere staatsrechtelijke hervormingsbeweging niet alleen beoordeeld worden op grond van louter rechtsfilosofische of maatschappelijke overwegingen. Met behulp van de principes van de public choice-theorie kan men binnen ieder centralisatie- of decentralisatieverhaal ook rechtseconomische overwegingen betrekken. Zo kunnen grondwet-, wet- en decreetgevers ook rekening te houden met efficiëntie- en effectiviteitsbelangen bij het al dan niet centraliseren of decentraliseren van bevoegdheden. Aan de hand van deze rechtseconomische overwegingen kan nagedacht worden over hoe een overheid bepaalde situaties, zoals haar staatsstructuur of bestuurlijke verhoudingen, dient aan te pakken.<sup>488</sup> De public choice-theorie tracht het gedrag van een overheid te verklaren vanuit de preferenties van de betrokken actoren, namelijk de kiezers, pressiegroepen, politici en ambtenaren. Men plaatst het staatsgebeuren binnen een marktmodel waarin kiezers en pressiegroepen de vraag bepalen en politici en ambtenaren het aanbod vormgeven. In die mate kan men het hervormen van een staatsbestel plaatsen binnen een rationeel denkproces, gebaseerd op rechtseconomische overwegingen.<sup>489</sup>

In het kader van dit onderzoek is het interessant om stil te staan bij verschillende rechtseconomische voor- en nadelen die een bepaalde centralisatie- of decentralisatiebeweging al dan niet met zich mee kan brengen. In navolging van Jurgen GOOSSENS<sup>490</sup> kunnen, binnen het federale kader van België, volgende rechtseconomische principes in acht genomen worden:

---

<sup>488</sup> H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen. Federale staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, die Keure, 2015, 40.

<sup>489</sup> M. DE CLERCQ, *Economie toegelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 303-314.

<sup>490</sup> J. GOOSSENS, *The Future of Administrative Justice-Judicial Review of Administrative Action in Comparative Perspective*, onuitg. doctoraatsthesis faculteit Rechtsgeleerdheid UGent, 2016, 52-76.



### *i. Voting with their feet*

**83.** Het principe van het stemmen met de voeten houdt in dat rechtsonderhorigen mobiel zijn. Naast de klassieke participatiestructuren kunnen zij beslissen om een bepaalde gemeente of provincie te verlaten omwille van inefficiënt beleid, om zich te vestigen in een gemeente of provincie met betere levensomstandigheden. In die mate zet het stemmen met de voeten de besturen bijkomend onder druk.<sup>491</sup>

Hoe groter de territoriale besturen, hoe groter de drempel om te verhuizen. In dit opzicht gebeurt het stemmen met de voeten gemakkelijker in een staat met kleinere gedecentraliseerde eenheden, aangezien de drempel om te verhuizen lager is. Het stemmen met de voeten is een eerste voordeel van decentralisatie. Kleinere entiteiten kunnen op grond van dit principe een grotere concurrentiedruk ondervinden om een efficiënt beleid te voeren.<sup>492</sup>

Het mechanisme van het stemmen met de voeten moet wel enigszins genuanceerd worden. De voordelen van een verhuis moeten opwegen tegen de verhuiskosten. Het is dan ook belangrijk dat de rechtsonderhorige een geïnformeerde afweging kan maken tussen de voordelen en nadelen. Zo moet het aanbod van publieke diensten transparant zijn, mag een entiteit de kosten van haar publieke diensten niet afwentelen op de andere entiteiten en moeten de entiteiten min of meer gelijkaardige diensten aanbieden. Hierdoor heeft het stemmen met de voeten in een Belgische context weinig impact.<sup>493</sup>

### *ii. Homogeniteitsbonus*

**84.** Bestuursbeslissingen gaan steeds gepaard met de nodige inspanningen om de naleving ervan te verzekeren. De kosten die een bestuur hiervoor moet leveren zijn de transactiekosten. Hoe onzekerder de naleving van een beslissing, hoe hoger de transactiekosten.<sup>494</sup> Een bestuur moet dus rekening houden met de individuele preferenties van haar rechtsonderhorigen om tot een gedragen beslissing te komen. Naarmate haar bevolking meer heterogeen is, zal het bestuur bijkomende

---

<sup>491</sup> I. SOMIN, "Democracy, foot voting and the case for limiting federal power", *Montana Law Review* 2015, afl. 1, 21-40.

<sup>492</sup> Zie M. WARREN, "Voting with your feet: exit-based empowerment in decocratic theory", *American Political Science Review* 2011, afl. 4, 683-701 en A. SHAH, "On the design of economic consitutions", *The Canadian Journal of Economics* 1995, afl. 2, 614-618.

<sup>493</sup> Zie ook P. LEMIEUX, "The public choice revolution", *Regulation* 2004-05, afl. 3, 22-29, R. VEDDER, "Tiebout, Taxes and Economic Growth", *Cato Journal* 1990-1991, afl. 1, 91-108 en J. GOOSSENS, *The Future of Administrative Justice-Judicial Review of Administrative Action in Comparative Perspective*, onuitg. doctoraatsthesis faculteit Rechtsgeleerdheid UGent, 2016, 52-76.

<sup>494</sup> C. TEULINGS, L. BOVENBERG en H. VAN DALEN, *De cirkel van goede intenties: de economie van het publieke belang*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2005, 18-23.

inspanningen moeten leveren om tot een compromis te komen. Zij zal *a priori* moeten overleggen met de verschillende bevolkingsgroepen, komt vaak niet tot een algemeen gedragen beslissing en moet de nodige toegevingen doen. Deze bijkomende inspanningen brengen extra transactiekosten met zich mee. Hoe homogener de preferenties van een bevolking, hoe gemakkelijker het daarentegen is om tot een gedragen beslissing te komen. Een homogene bevolking vermindert dus de transactiekosten. De homogeniteitsbonus komt neer op het positieve verschil tussen de inspanningen bij een heterogene of homogene bevolking.<sup>495</sup>

Decentralisatie laat toe dat er bestuursgebieden gevormd worden met een zo homogeen mogelijke bevolkingsgroep, waardoor het bestuur minder transactiekosten zal hebben. De homogeniteitsbonus is een belangrijk voordeel van decentralisatie, mits men rekening houdt met de homogene preferenties in bepaalde gebieden.<sup>496</sup>

### iii. *Institutional learning*

**85.** Een laatste voordeel van decentralisatie is het aspect van het *institutional learning*. Een gedecentraliseerd bestuur kan namelijk een gedifferentieerd beleid voeren ten opzichte van de andere besturen. Hierdoor kunnen de besturen onderling leren van het falen of het succes van een andere instantie, wat in een federale context vaak benoemd wordt als "*laboratory federalism*".<sup>497</sup> Op deze manier kan men in een complexe meergelaagde samenleving dezelfde beleidsproblematiek vanuit verschillende hoeken benaderen. Wat werkt en wat niet werkt, komt men vaak pas *a posteriori* te weten. Het succes of het falen van het ene beleid kan het beleid van de andere instanties beïnvloeden.<sup>498</sup>

Op lokaal niveau komt dit regelmatig terug in de verstandhouding van de centrumsteden en kleinere gemeenten. De centrumsteden hebben een meer gespecialiseerde ambtenarij en meer (financiële) middelen. Dit geeft hen de ruimten om te experimenteren met modern beleid, waarna omliggende besturen vaak eenzelfde beleid overnemen.<sup>499</sup>

---

<sup>495</sup> Zie *ibid.*; J. LEVY, "Federalism, Liberalism, and the Separation of Loyalties", *The American Political Science Review* 2007, afl. 3, 459-477 en B. DEPOORTER, *Rechtseconomie: editie 2013-2014*, onuitg. cursus faculteit Rechtsgeleerdheid UGent, 2013, 14-15.

<sup>496</sup> Vandaar dat maatwerk bij het vormen van bestuursgebieden nodig is. Zie *infra*, randnummer 102 en B. DEPOORTER, *Rechtseconomie: editie 2013-2014*, onuitg. cursus faculteit Rechtsgeleerdheid UGent, 2013, 14-15.

<sup>497</sup> L. BRENDAN, "Laboratory federalism and the Kable principle", *Federal Law Review* 2014, afl. 3, 519-538.

<sup>498</sup> J. RUIZ-HUARTA en J. DIAZ POLIDO, "Old-age benefits and decentralisation: the Spanish case in comparative perspective", *European Journal of Social Security* 2004, afl. 4, 299-334 en J. GOOSSENS, *The Future of Administrative Justice-Judicial Review of Administrative Action in Comparative Perspective*, onuitg. doctoraatsthesis faculteit Rechtsgeleerdheid UGent, 2016, 52-76.

<sup>499</sup> Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de lage emissie-zone van Antwerpen. Zie ook R. MEEUS, "De gemeenten en lage-emissiezones", *T.Gem.* 2016, afl. 4, 245-254 en *supra*, randnummer 54 e.v.

#### iv. Schaalvoordelen

**86.** Daarnaast kan decentralisatie ook enkele nadelen met zich meebrengen. Hoe groter de territoriale schaal van een bestuur, hoe groter de financiële en materiële draagkracht. Publieke diensten en voorzieningen kunnen op een grotere schaal goedkoper georganiseerd worden. Grotere besturen kunnen een groter bevoegdheidspakket aan, ontwikkelen bestuurlijke specialisatie, kennen een grotere kostenspreiding en zijn beter in planning en economische ontwikkeling.<sup>500</sup> Het kan dus economische en bestuurskundige voordelen opleveren van op grotere schaal te opereren. Schaalvergroting is een belangrijk voordeel van centralisatie.<sup>501</sup>

Toch moeten de bestuurlijke schaalvoordelen ietwat genuanceerd worden. Een grotere afstand tussen bestuur en burger kan de transactiekosten verhogen. Besturen lopen het risico om de homogeniteit van hun bevolking te verliezen en zullen meer inspanningen moeten leveren om tot een gedragen beleid te komen. Hierdoor voelen ze de noden van hun inwoners minder goed aan en worden ze minder responsief.<sup>502</sup> Grotere besturen dienen waakzaam te zijn voor een gebrekkige democratische legitimiteit en een verlies van hun identiteit ten opzichte van de burger. Hoewel bestuurlijke schaalvergroting voordelen kan opleveren, garandeert een grotere territoriale schaal niet altijd een verbeterde bestuurlijke organisatie.<sup>503</sup>

Schaalvergroting is veelal afhankelijk van een bepaalde beleidsmaterie of -taak. In die optiek kan schaalvergroting eventueel functioneel gebeuren via interbestuurlijke samenwerking en coöperatie. Verschillende besturen kunnen samen schaalvoordelen nastreven door gemeenschappelijke taken op grotere schaal uit te voeren, mits dit niet leidt tot overmatige transactiekosten.<sup>504</sup> De betrokken besturen zullen een afweging moeten maken tussen schaalvergroting via directe fusies of via samenwerkingsverbanden. Het centrale bestuur kan evenwel de transactiekosten trachten te verminderen via een transparant en rechtszeker kader.<sup>505</sup>

---

<sup>500</sup> K. DE CEUNINK, *Over bestuurskrachtmetingen en hun gevolgen*, Brussel, Vlabest, 2013, 11-12.

<sup>501</sup> G. STIGLER, "The economies of scale", *Journal of Law and Economics* 1958, afl. 1, 54-71 en J. GOOSSENS, *The Future of Administrative Justice-Judicial Review of Administrative Action in Comparative Perspective*, onuitg. doctoraatsthesis faculteit Rechtsgeleerdheid UGent, 2016, 70-71.

<sup>502</sup> Zie *supra*, randnummer 84 en S. KEUNEN en S. HENNAU, "Gemeentelijke fusies: een antwoord op het bestuurskrachtprobleem?", *Juristenkrant* 2016, afl. 325, 12-13.

<sup>503</sup> Zie K. DE CEUNINCK, K. STEYVERS, T. VALCKE en E. VAN BEVER, "Lokale politiek in een multi-level governance systeem: centraal-lokale relaties" in H. REYNAERT en K. STEYVERS (eds.), *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 61-94 en K. BOON, L. DE WITTE en M. CORNELIS, "Slagkracht en schaalvoordelen versus lokale verankering?", *Orde dag* 2012, afl. 7, 73-83.

<sup>504</sup> De homogeniteitsbonus speelt ook hier een rol. Besturen met homogene kenmerken zullen sneller tot een efficiënte en effectieve samenwerking komen dan heterogene besturen. Zie *supra*, randnummer 84.

<sup>505</sup> Zie K. STEYERS, E. WAYENBERG en H. REYNAERT, "Van millefeuille tot boekseke? Recept van de interne Vlaamse staatsvorming", *Bb&B* 2010, afl. 4, 325-326 en K. DE CEUNINK, *Over bestuurskrachtmetingen en hun gevolgen*, Brussel, Vlabest, 2013, 12-16.

#### v. Externaliteiten

**87.** Bestuursbeslissingen kunnen effecten met zich meebrengen voor andere besturen. De invloeden van bepaalde beslissingen beperken zich niet altijd tot het respectievelijke bestuursgebied. Er kunnen externe effecten optreden indien het handelen van de ene bestuursinstantie een voordeel of nadeel oplevert voor een andere bestuursinstantie.<sup>506</sup> Zo geniet het ene bestuur van de baten waarvan een ander bestuur de kosten draagt.<sup>507</sup>

Eenzijds kunnen externaliteiten worden geïnternaliseerd via centralisatie. Door het inrichten van grotere schalen, vallen de externe effecten van de bestuursbeslissingen wel binnen het bestuursgebied. Anderzijds kunnen externaliteiten functioneel aangepakt worden via interbestuurlijke samenwerking, vermits de transactiekosten laag genoeg zijn. Territoriale centralisatie is dus enkel interessant wanneer bestuursbeslissingen inefficiënte externe effecten kunnen veroorzaken en internalisering via interbestuurlijk overleg niet mogelijk is door te hoge transactiekosten.<sup>508</sup>

#### 6.1.b Grondwettelijke, wettelijke en bestuurlijke principes

**88.** De bedoeling van deze opsomming is niet om een exhaustieve of limitatieve lijst op te maken van de geldende beginselen. Wel wordt er gezocht naar beginselen die aan de orde zijn bij het ontwikkelen van een modern antwoord op de hervorming van het provinciale niveau en die zodoende een richtlijn kunnen vormen bij het maken van verdere aanbevelingen.

#### i. De lokale autonomie van de provincies

**89.** Vooraleer de lokale autonomie blindelings opnieuw toe te passen op eventuele provinciale alternatieven, is het interessant om ons af te vragen of het principe van de lokale autonomie op provinciaal vlak nog een nuttig beginsel is. Zeker nu de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, en in navolging hiervan ook die van de Raad van State, slechts nog maar een povere rol aan de lokale autonomie van de provincies toekent. Gaat de rechtspraak te vlot mee in het verhaal van de decreetgevers? Of past de rechterlijke macht de juridische positionering van de provincies gewoon aan aan de bestuurskundige realiteit van de 21<sup>e</sup> eeuw? De grondwettelijke verankering van de provincies vormde namelijk een beletsel om het provinciale of intermediaire bestuursniveau te stroomlijnen en

---

<sup>506</sup> Op milieuvlak levert dit regelmatig problemen op. Zie N. DE SADELEER, "Het verzorgingsbeginsel: een stille revolutie", *TMR* 1999, 82-99.

<sup>507</sup> M. DE CLERCQ, *Economie toegelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2011 384-385 en B. DEPOORTER, *Rechtseconomie: editie 2013-2014*, onuitg. cursus faculteit Rechtsgeleerdheid UGent, 2013, 14-15.

<sup>508</sup> Zie *ibid.* en A. DECORTE en E. WAYENBERG, "Stadsregio's en de problematiek van de centrumfuncties" in W. APPELS e.a. (eds.), *Praktijkgids personeels- en organisatie management*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 3-23.

te doen overeenkomen met de moderne noden van een complexe, meergelaagde samenleving.<sup>509</sup> Dankzij deze rechtspraak is dit obstakel grotendeels geëlimineerd.<sup>510</sup>

De positionering van de gemeenten en provincies als “*ondergeschikte besturen*”<sup>511</sup> komt neer op een *de facto* en *de iure* ondergeschikte positie, ook al kunnen zij zich beroepen op hun lokale autonomie. Deze ondergeschiktheid zit ook intrinsiek vervat in de provinciale plichten onder de hiërarchie der rechtsnormen en het bestuurlijk toezichtsmechanisme. Wanneer het Grondwettelijk Hof zich telkens uitspreekt over de lokale autonomie, lijkt het correct dat het Hof de ondergeschikte positie van de provincies ten opzichte van de hiërarchie der rechtsnormen en zodoende ook het gewestelijke, gemeenschappelijke en federale niveau herbevestigt.<sup>512</sup> Telkens het Grondwettelijk Hof in bovengenoemde arresten spreekt over “*het geheel of de essentie van hun bevoegdheden*” van de provincies, vormt de ondergeschiktheid van het provinciale bestuur hiervan een wezenlijk kenmerk.<sup>513</sup> De rol van de lokale autonomie kende al sinds de Provinciewet van 1836 een beperkte draagwijdte en is slechts met de jaren afgenomen.<sup>514</sup>

**90.** De invulling van de lokale autonomie door het Grondwettelijk Hof moet dan ook niet zozeer aanzien worden als een beknotting van het prerogatief van de provincies om zich bepaalde aangelegenheden toe te eigenen. Het provinciale niveau kan door deze rechtspraak juist beter samenvallen met de hedendaagse realiteit en noden van het bovenlokale, intermediaire niveau. Zonder een aanpassing op staatsrechtelijk vlak aan de nieuwe noden van de Belgische – en

---

<sup>509</sup> F. JUDO, “*Taakstelling en financiering van de provincies – des Guten zu viel?*”, *RW* 2015-16, afl. 31, 1202.

<sup>510</sup> Dit wordt ook aangehaald in de MvT van het Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 6. De Raad van State, afdeling Wetgeving bevestigde dat de voorgenomen wijzigingen de essentie van het provinciale niveau niet bedreigden. Zie o.a. Adv.RvS nr. 58.510/3 over een voorontwerp van decreet ‘houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies’, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 129-153.

<sup>511</sup> Zie artikel 6, §1, VIII van het BWHL.

<sup>512</sup> In GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, overw. B.18.2 doet het Grondwettelijk Hof dit met de woorden: “[het beginsel van de lokale autonomie] *doet echter geen afbreuk aan de verplichting van de gemeenten om, wanneer zij optreden op grond van het gemeentelijk belang, de hiërarchie der normen in acht te nemen. Daaruit vloeit voort dat wanneer de federale Staat, een gemeenschap of een gewest een aangelegenheid regelen die onder hun bevoegdheid valt, de gemeenten aan die reglementering zijn onderworpen bij de uitoefening van hun bevoegdheid in diezelfde aangelegenheid*”. Dit vervolgt het Grondwettelijk Hof in overw. B.18.3 met: “[het] *beginsel van lokale autonomie doet evenmin 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 tevens oordelen dat een aangelegenheid, daarentegen, beter zal 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*”. Gelijkaardige bewoordingen vallen terug te vinden onder GwH 15 januari 2009, nr. 7/2009; GwH 22 maart 2012, nr. 47/2012; GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015; GwH 2 juli 2015, nr. 100/2015; GwH 19 november 2015, nr. 162/2015.

<sup>513</sup> F. JUDO, “*Taakstelling en financiering van de provincies – des Guten zu viel?*”, *RW* 2015-16, afl. 31, 1202.

<sup>514</sup> Zie *supra*, randnummer 50.

onrechtstreeks ook de Europese – complexe meergelaagdheid krijgt men het risico te hervallen in de klassieke structuren van de 19<sup>e</sup> eeuw. De Belgische staatstructuur onderging inmiddels heel wat hervormingen en de context van het provinciale niveau is ingrijpend veranderd.<sup>515</sup> De oorspronkelijke rol van de provincies dient te veranderen in verhouding tot de nieuwe context van de Belgische staatstructuur en zo ook is het buigen of barsten voor de notie van de provinciale autonomie.<sup>516</sup>

De provincies genieten vanaf 1 januari 2018 slechts nog maar van een algemene grondgebonden bevoegdheid. Een groot stuk ligt hiervan, zeker wat betreft de beleidsvelden ruimtelijke ordening en milieu, vervat in een strikt decretaal kader.<sup>517</sup> Deze open grondgebonden taakstelling zal in de toekomst vermoedelijk verder evolueren tot een volledig gesloten taakstelling.<sup>518</sup> De weinige beleidsvrijheid van het provinciale niveau beperkt in de praktijk de betekenis van de provinciale autonomie.

Het lijkt aangewezen om de lokale autonomie in het verdere hervormingsproces voornamelijk te benaderen vanuit het concept van de provinciale belangen, maar aanvullend een correcte subsidiariteitsafweging te garanderen.<sup>519</sup> In de praktijk wordt het subsidiariteitsbeginsel al beperkt gebruikt, aangezien een beperking op de lokale autonomie reeds steeds moest verantwoord worden in het licht van het subsidiariteitsbeginsel.<sup>520</sup> Hoewel de lokale autonomie zijn nut verder kan bewijzen voor het lokale niveau, verliest het beginsel *quasi* alle belang voor de provincies.<sup>521</sup> Het provinciaal belang is inmiddels dermate strikt omschreven.<sup>522</sup> Men kan zich afvragen of dit een groot verlies is, dan wel een laatste hindernis die moest genomen worden om het provinciale of intermediaire niveau aan te passen aan de moderne structurele noden. Garandeerde de grondwettelijke verankering van de provincies hun bestaan of blokkeerde dit juist hun stroomlijning? Vermoedelijk beseften het

---

<sup>515</sup> T. VALCKE, “Live and let die?”, 360-379.

<sup>516</sup> K. DE CEUNINCK en T. VALCKE, “Van Gemeentewet naar Gemeentedecreet: gemeentelijke autonomie in historisch perspectief” in H. REYNAERT en K. STEYVERS (eds.), *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 41-60.

<sup>517</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval voor de appreciatiebevoegdheid met betrekking tot het toekennen van de milieu- en stedenbouwkundige vergunningen.

<sup>518</sup> Zoals ook werd uitgestippeld in het Witboek Interne Staats Hervorming, Parl.St. VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1, 34-39.

<sup>519</sup> Op deze manier kunnen de gewesten en gemeenschappen de bevoegdheden van het bovenlokale, intermediaire niveau invullen naar hun goedgevoelen, indien zij dit telkens kunnen verantwoorden in het licht van het subsidiariteitsbeginsel. Conform artikel 41 en 162 GW kunnen zij de provinciaal taakstelling aan de hand van de notie van het provinciaal belang aanpassen. Zie de volgende paragraaf, randnummer 91, voor een verdere bespreking van het subsidiariteitsbeginsel en haar invulling in de moderne Belgische en Europese staatsstructuur.

<sup>520</sup> S. KEUNEN, “Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk”.

<sup>521</sup> De lokale autonomie zou voor de provincies nog enige betekenis kunnen hebben voor de notie van “*alles wat van provinciaal [...] belang is*” onder artikel 162, eerste lid, 2° GW. Een goede en concrete invulling van dit begrip kan een hervorming in het licht van het subsidiariteitsbeginsel alleen maar ten goede komen en vergemakkelijkt de hervormingsbeweging voor de gemeenschappen en gewesten.

<sup>522</sup> Dit deed het Vlaamse Gewest bijvoorbeeld via artikelen 2 tot 4 Taakstellingsdecreet.

Grondwettelijk Hof en de Raad van State, afdeling Wetgeving en Bestuursrechtspraak, dat een sterke gewestelijke autonomie op het provinciale niveau een noodzaak was om tot een moderne herinrichting te komen.<sup>523</sup>

## ii. Subsidiariteitsbeginsel

**91.** Wat betreft de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel kunnen we lessen trekken uit het subsidiariteitssysteem van de Europese Unie.<sup>524</sup> Op Europees vlak erkent men dat het subsidiariteitsbeginsel weinig geschikt is om op een objectieve en juridisch verantwoorde wijze bevoegdheden te verdelen over alle bestuurslagen en bestuursinstanties heen. Men goot het subsidiariteitsbeginsel (en het evenredigheidsbeginsel) in een systeem dat haar toepassing probeert te garanderen, zonder evenwel inhoudelijke verplichtingen aan de subsidiariteit te verlenen. Oorspronkelijk koppelde men de toepassing ervan onder het Verdrag van Amsterdam nog aan de inhoudelijke criteria van Edinburgh. Hier stapte men van af, waarbij men een structureel systeem ontwikkelde om de naleving van de subsidiariteit te garanderen. Dergelijk systeem zou ook voor onze provincies (of hun opvolgers) interessant kunnen zijn<sup>525</sup>. Nu het principe van de lokale autonomie voor de provincies meer een last dan een voordeel vormt voor het hervormen en stroomlijnen van het intermediaire niveau kan dergelijk systeem een garantie vormen voor de erkenning van de provinciale (en gemeentelijke) belangen.<sup>526</sup> Een formele garantie van het subsidiariteitsbeginsel, zonder het politieke debat aan te tasten, zou een betere bescherming bieden aan het intermediaire bestuur en haar belangen dan de lokale autonomie zoals we die vandaag kennen.<sup>527</sup> Naar analogie met de zorgverplichting van de Europese instellingen, zouden de gewesten en gemeenschappen het subsidiariteitsbeginsel kunnen benutten om invulling te geven aan de notie van de gemeentelijke en provinciale belangen.<sup>528</sup> Zo kunnen de gewesten en gemeenschappen inspiratie putten uit het subsidiariteitsbeginsel om het bovenlokale, intermediaire niveau te herorganiseren. Zo kan het subsidiariteitsbeginsel ook in de “*prejuridische fase*” bij het toekennen van bevoegdheden vervuld worden en kan zij een toetssteen vormen waarop hervormingen kunnen ingevoerd worden.<sup>529</sup> Zo geeft men ruimte aan het politieke debat en de extra-juridische invulling van het subsidiariteitsbeginsel.

---

<sup>523</sup> Y. SACREAS, “Constitutionele en bevoegdheidsrechtelijke benadering van het Gemeentedecreet”, *T.Gem.* 2006, afl. 1, 5-8.

<sup>524</sup> Zie randnummers 24 en 25 voor een bespreking van dit systeem.

<sup>525</sup> F. DE RYNCK, “Subsidiariteit in de ruimtelijke ordening. Een bestuurskundige bijdrage”, *TROS* 2000, bijzonder nummer, 50-59.

<sup>526</sup> P. VAN WESEMAEL, “Subsidiariteit geen steriele theorie”, *TOO* 2013, afl. 3, 374-375.

<sup>527</sup> Zie *supra*, randnummer 30.

<sup>528</sup> T. VALCKE, “Live and let die?”, 360-379.

<sup>529</sup> P. DEFOORT, “De bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?”, *TROS* 2005, afl. 40, 334-335.

Op deze manier kan het subsidiariteitsbeginsel toegepast worden met erkenning van haar intrinsieke vaagheid.<sup>530</sup>

Nadien kan het subsidiariteitsbeginsel, in “*de juridische fase*”, dienst doen als juridische toetsingsgrond tijdens het *in concreto* uitoefenen van de toegewezen bevoegdheden. Wanneer hiervoor in een formele grondslag wordt voorzien, kan het subsidiariteitsbeginsel in het licht van het arrest Apers van de Raad van State<sup>531</sup> gebruikt worden om het subsidiariteitsbeginsel ook hier uitwerking te doen krijgen.<sup>532</sup>

**92.** Zo wordt de discussie herleid van het ontvoogden *versus* bevoogden van de provincies, naar het zoeken van de aangelegenheden die het best worden georganiseerd op ieder bestuursniveau. Indien de provincies zich niet meer kunnen beroepen op open taakstellingen en zij geen aangelegenheden meer eenzijdig kunnen toe-eigenen, kunnen de gewesten en gemeenschappen tussenkomen en de bevoegdheden van het bovenlokale, intermediaire niveau invullen naar hun goeddunken. Overeenkomstig artikelen 41 en 162 GW kunnen zij de bevoegdheidspakketten aanpassen aan de hand van de noties van het lokaal en provinciaal belang. Dergelijke regeling verhoogt de transparantie van de bevoegdheidspakketten en vermindert de interbestuurlijke concurrentie.<sup>533</sup> Natuurlijk moeten de decreetgevers iedere verdeling van bevoegdheden verantwoorden in het licht van het subsidiariteitsbeginsel, aan de hand van een geïnstitutionaliseerd kader. Het belang van de lokale autonomie vloeit in dit kader enkel voort vanuit haar bevoegdheidsverdelend aspect, wat een correcte subsidiariteitsafweging des te belangrijker maakt.<sup>534</sup>

Een Belgische institutionalisering van het subsidiariteitsbeginsel zou bijvoorbeeld kunnen door een verankering van het subsidiariteitsbeginsel in de formele motiveringsplicht van administratieve overheden<sup>535</sup> en een uitdrukkelijke toestemming voor de Raad van State, afdeling Wetgeving om na te gaan of (voor)ontwerpen van regeringsbesluiten of wetgevende akten hun subsidiariteitsimplicaties afdoende behandelen.<sup>536</sup> Hierdoor blijft het subsidiariteitsbeginsel in de Belgische rechtsorde niet

---

<sup>530</sup> H. SEBREGHTS, “Subsidiariteit: vooral een kwestie van attitude”, *TROS* 2000, afl. 19, 128-143.

<sup>531</sup> RvS 9 januari 2007, nr. 166.439, Apers e.a.

<sup>532</sup> P. DEFOORT, “De bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?”, *TROS* 2005, afl. 40, 334-335.

<sup>533</sup> J. MATTHYS, “Bevoegdheidsverdelingen gezien als eigendomsrechten: redt Bartolus na de tijger ook de (Vlaamse) leeuw?” in J. DE MOT (ed.), *Liber amicorum Boudewijn Bouckaert*, Brugge, die Keure, 2012, 147-160.

<sup>534</sup> S. KEUNEN, “Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk”.

<sup>535</sup> Dit zou ervoor zorgen dat administratieve beslissingen steeds het principe van de subsidiariteit zouden eerbiedigen. Zie hiervoor o.a. I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, “De Wet Motivering Bestuurshandelingen: een korte, maar revolutionaire wet” in I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, (eds.), *De formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, die Keure, 2013, 5-7.

<sup>536</sup> Patricia POPELIER en Werner VANDENBRUWAENE vinden het bijvoorbeeld een gemiste kans dat de Senaat niet werd ingericht als overlegplatform tussen de federale en regionale parlementen met betrekking tot de



louter meer een impliciet gegeven en krijgt het principe een formeelrechtelijke erkenning zoals nu al gedeeltelijk het geval is in het ruimtelijke ordeningsrecht.<sup>537</sup> Die regeling vertrekt hierbij vanuit een besef van het intrinsiek verband tussen het beginsel van de lokale autonomie en het subsidiariteitsbeginsel en het belang van beide als waarborg voor een legitiem (boven)lokaal bestuur.<sup>538</sup>

**93.** Ook de Vlaamse Regering bracht hierover recentelijk een standpunt uit. Zij stellen voor om “een subsidiariteits- en homogeniteitsafwegingskader” in te voeren met als doel om het bevoegdheidsverdelingsdebat te objectiveren en de taakstelling van verschillende bestuurslagen te flexibiliseren. Bevoegdheidsverdelingsvraagstukken kunnen dan door de Vlaamse Regering afgetoetst worden aan dit afwegingskader.<sup>539</sup> Deze leidraad koppelt de Vlaamse Regering aan een jaarlijkse opsomming van de bevoegdheden van de lokale besturen en het Vlaamse Gewest. Het resultaat van deze opsomming wil de Vlaamse overheid evalueren aan de hand van het afwegingskader.<sup>540</sup>

Hoewel een afwegingskader een verbetering is, zal de toepassing van het kader door de bevoegdheidsverdelende en taakstellende overheid niet altijd belangeloos verlopen. De Vlaamse Regering heeft bij sommige verdelingsvraagstukken vaak zelf bepaalde belangen, wat de afweging kan beïnvloeden. Een leidraad is een mooie eerste stap wat een zorgplicht voor de Vlaamse overheid betreft, maar geeft weinig garanties voor de lokale en bovenlokale noden. Een vrijblijvende leidraad, opgesteld en gehanteerd door eenzelfde entiteit, biedt minder bescherming zonder bindende werking en zonder rechten voor de gedecentraliseerde besturen.<sup>541</sup>

Een objectieve *a priori* controle van de subsidiariteitsafweging door de Raad van State, afdeling Wetgeving, zou hierbij een meerwaarde kunnen vormen. Zeker wanneer een gebrekkige subsidiariteitsafweging via een juridieel beroep *a posteriori* kan voorgelegd worden aan het Grondwettelijk Hof of de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak.<sup>542</sup>

---

subsidiariteit. Zie P. POPELIER en W. VANDENBRUWAENE, “De subsidiariteitstoets door de parlementen in België: politieke dialoog, lethargie en een gemiste kans”, *TVW* 2015, afl. 1, 17-31.

<sup>537</sup> In de huidige context is de juridische toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel allesbehalve evident. Zie W. VANDENBRUWAENE, “De rechterlijke toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel”, *RW* 2015-16, afl. 9, 323-332.

<sup>538</sup> Zie S. KEUNEN, “Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk” en J. MOLLIN, “Subsidiariteitsbeginsel als waarborg voor lokale autonomie”, *Juristenkrant* 2011, afl. 132, 10-11.

<sup>539</sup> Groenboek Bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 967/1, 51-52.

<sup>540</sup> *Ibid.*

<sup>541</sup> Hierin ligt ook het grote verschil van dit afwegingskader in vergelijking met de zorgplicht van de Europese instellingen.

<sup>542</sup> Zie *supra*, randnummer 91.

### iii. Homogeniteitsbeginsel

94. Volgens Willem VERRIJDT houdt het homogeniteitsbeginsel<sup>543</sup> in een staatsrechtelijke context in *“dat de bevoegdheidsverdeling een coherent beleid niet in de weg mag staan; de bevoegdheden die nauw samenhangen, moeten dan ook zoveel als mogelijk in het bevoegdheidspakket van dezelfde overheid zitten”*.<sup>544</sup> Bij het toewijzen van bevoegdheden dient steeds gestreefd te worden naar het meest coherent bevoegdheidspakket. Samenhangende bevoegdheden dienen volgens dit beginsel uitgeoefend te worden door eenzelfde overheid. Wanneer diverse bevoegdheidsfacetten bij verschillende overheden liggen, is een coherent beeld moeilijk.<sup>545</sup> Helaas is het in een federaal staatsbestel moeilijk om in volledig homogene bevoegdheidspakketten te voorzien. Vaak trachten de verschillende overheden voor samenhang in het beleid te zorgen via coöperatie en samenwerkingsovereenkomsten.<sup>546</sup>

Ook wat betreft het homogeniteitsbeginsel is de Vlaamse Regering zinnens om een afwegingskader te ontwikkelen.<sup>547</sup>

---

<sup>543</sup> Niet te verwarren met de homogeniteitsbonus die werd besproken onder randnummer 84. De homogeniteitsbonus richt zich tot de eenvormige preferenties van de rechtsonderhorige van een bestuur. Het homogeniteitsbeginsel richt zich daarentegen naar de eenvormigheid van een bevoegdheidspakket.

<sup>544</sup> W. VERRIJDT, “De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?”, *TBP* 2011, afl. 8-9, 503-515.

<sup>545</sup> J. VELAERS, “Artikel 35 GW: het “begin van het einde” of het “einde van het begin” in A. DE BECKER en E. VAN DEN BOSSCHE (eds.), *Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 GW*, Brugge, Die Keure, 2011, 178-179.

<sup>546</sup> R. BOONE, “In een federale staat bestaan homogene bevoegdheidspakketten eigenlijk niet”, *Juristenkrant* 2013, afl. 279, 8-9.

<sup>547</sup> Zie *supra*, randnummer 93 en Groenboek Bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 967/1, 51-52 en 78.

## 6.2 Visie van de Vlaamse Regering en decreetgever

**95.** Vooraleer zelf een analyse van een invulling van het bovenlokale niveau aan te vatten, is het aangewezen om de visie van de Vlaamse Regering op de toekomst van de provincies na te gaan. De Vlaamse Regering vatte zelf haar opties samen in het Groenboek Zesde Staatshervorming en het Groenboek Bestuur.<sup>548</sup>

Volgens de Vlaamse Regering kan het Vlaamse Gewest ofwel de bestaande provinciale instellingen behouden, de provinciale taakstelling en bevoegdheidspakketten wijzigen, de provinciale grenzen wijzigen, de provincies invullen als gedeconcentreerde instellingen, de provinciebesturen afschaffen en deze vervangen door bovengemeentelijke besturen of zij kan de provincies afschaffen en laten bestaan als louter territoriale gebieden.<sup>549</sup> Uiteindelijk koos de Vlaamse Regering hieruit drie opties.

### 6.2.a De nuloptie: een provinciaal *status quo*

**96.** De eerste optie komt neer op een provinciale *status quo* en wordt beschreven als de nuloptie. In dit geval wendt de Vlaamse decreetgever haar uitgebreide bevoegdheden op grond van zesde staatshervorming niet aan. De provincies blijven bestaan als intermediair tussenniveau.<sup>550</sup> De Vlaamse Regering veronderstelde wel dat de visie van de interne staatshervorming gevolgd zou worden en de provincies zodoende een volledig gesloten taakstelling zouden hebben wat betreft de persoons- en grondgebonden bevoegdheden.<sup>551</sup> Desgevallende functioneren de provincies “*tussen het gemeentelijk en het Vlaamse niveau als intermediair bestuursniveau*”.<sup>552</sup>

De Vlaamse Regering voorzag hierbij geen belangrijke effecten voor de samenleving, noch verwachtte men significante baten of kosten. De nuloptie zou volgens de Vlaamse Regering geen effect hebben op de coherentie van de beleidsbeslissingen van de Vlaamse overheid.<sup>553</sup>

### 6.2.b De tweede optie: afschaffen en vervangen door bovengemeentelijke besturen

**97.** De tweede optie komt neer op het gebruikmaken van artikel 41, eerste lid GW om de provincies integraal af te schaffen en ze te vervangen door bovengemeentelijke besturen. Het afschaffen en vervangen van het provinciale niveau kan enkel bij een decreet met een

---

<sup>548</sup> Zie respectievelijk Groenboek Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2185/1 en Groenboek Bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 967/1.

<sup>549</sup> Groenboek Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2185/1, 556.

<sup>550</sup> J. THEUNIS, “De bevoegdheidsoverdrachten inzake lokale besturen” in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 555-556.

<sup>551</sup> Groenboek Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2185/1, 556-557.

<sup>552</sup> Witboek Interne Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1, 117.

<sup>553</sup> Groenboek Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2185/1, 555-557.

tweedederdemeerderheidsvereiste<sup>554, 555</sup>. De mogelijkheid onder artikel 41, eerste lid GW om de provincies af te schaffen houdt niet in dat de decreetgever geen rekening meer dient te houden met de beginselen van de lokale autonomie van de provincies op grond van artikelen 41 en 162 GW.<sup>556</sup> Zij moet de lokale autonomie blijvend respecteren, zelfs indien ze de provincies vervangt door bovengemeentelijke besturen.<sup>557</sup>

De bovengemeentelijke besturen verschillen ten gronde weinig met de bestaande provincies. De voornaamste verschillen zijn een nieuwe territoriale indeling, de kans voor de Vlaamse decreetgever om te vertrekken vanuit een *tabula rasa* en de mogelijkheid om de organieke wetgeving grondig te wijzigen. Daarnaast kennen beide systemen heel wat gelijkenissen. Zowel de provincies als bovengemeentelijke besturen functioneren onder een territoriale decentralisatie, via een democratisch verkozen raad en onder het beginsel van de lokale autonomie. Ook de bovengemeentelijke besturen blijven onderworpen aan de sterke organieke autonomie van de gewesten en hun bestuurlijk ex artikel 6, VIII BWHI. De huidige beginselen onder artikelen 41 en 162 GW blijven van toepassing, zelfs na het invoeren van de bovengemeentelijke besturen.<sup>558</sup> In dit opzicht onderscheiden de provinciale belangen zich weinig van de bovengemeentelijke belangen. Beide begrippen zijn afhankelijk van hun invulling en interpretatie door de gewesten.<sup>559</sup> De meerwaarde van de bovengemeentelijke besturen ligt vooral in de optie tot territoriale schaalvergroting of -verkleining, het opmaken van nieuwe organieke regelgeving houdende de bovengemeentelijke opdrachten en het breken met de huidige provinciale structuren.<sup>560</sup>

---

<sup>554</sup> Artikel 41 GW verwijst hiervoor naar artikel 134 GW dat aan de gewesten de bevoegdheid toekent om de organieke structuur van de provincies te regelen. Dit enkel bij een tweedederdemeerderheid onder artikel 34 GW.

<sup>555</sup> Groenboek Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2185/1, 558-560.

<sup>556</sup> Adv.RvS nr. 58.510/3 over een voorontwerp van decreet 'houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies', *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 143.

<sup>557</sup> J. VELAERS, "De lokale besturen" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 281-360 en Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2237/1, 4. Op de impact van het vervangen van de provincies door bovengemeentelijke besturen wordt verder ingegaan onder randnummer 97.

<sup>558</sup> De werking van artikel 162, tweede lid blijft gelden, wat uitdrukkelijk bevestigd werd tijdens de herziening van artikel 41 en 162 GW. Zie Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2237/1, 5; Voorstel tot herziening van artikel 162 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2238/1, 2-3 en J. THEUNIS, "De bevoegdheidsoverdrachten inzake lokale besturen" in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 547-556.

<sup>559</sup> De grondwetgever erkende dit uitdrukkelijk: "[het] begrip bovengemeentelijk belang betekent het belang van elk bovengemeentelijk bestuur dat door een gewest wordt gecreëerd ter vervanging van de provincies". Zie Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2237/1, 5. De draagwijdte van de bovengemeentelijke besturen worden verder aangehaald onder randnummer 104.

<sup>560</sup> Groenboek Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2185/1, 559-560.

### 6.2.c De derde optie: integrale afschaffing en functionele (de)centralisering

**98.** De laatste en derde optie is het integraal afschaffen van de provincies zonder ze te vervangen door bovengemeentelijke besturen. Het oprichten van bovengemeentelijke besturen is enkel mogelijk na het afschaffen van de provincies, maar blijft optioneel.<sup>561</sup> De provincies verdwijnen als bovenlokaal bestuursniveau<sup>562</sup> en het provinciaal beleid wordt stopgezet. Ook de notie van de provinciale belangen verdwijnt, waarbij enkel de gewestelijke en lokale belangen overblijven.<sup>563</sup> De resterende bevoegdheden vloeien ofwel uitdrukkelijk naar het lokale bestuursniveau ofwel automatisch naar het Vlaamse niveau.<sup>564</sup> Tenzij de federale overheid haar medebewindstaken stopzet, zullen de provinciegouverneurs deze voortaan opvolgen.<sup>565</sup>

Het afschaffen van de provincies leidt tot het afschaffen van de provincieraadsverkiezingen, het verdwijnen van de deputaties en provincieraden als provinciale organen, opheffing van de arrondissementscommissaris, overdracht middelen, vastgoed en personeel, grondige wets- en decreetwijzigingen, overname van het provinciaal onderwijs,... Natuurlijk staan hier verminderde uitgaven, maar ook het verlies van de provinciale ondersteuning tegenover.<sup>566</sup> Deze optie werd uiteraard met weinig enthousiasme onthaald door de provinciale beleidsmakers.<sup>567</sup>

### 6.2.d Bestaat er een coherente Vlaamse visie op de provinciale toekomst?

**99.** Welk pad zal de huidige Vlaamse overheid inslaan? Het Taakstellingsdecreet wijzigde, buiten een beperkt electoraal, politiek en fiscaal luik, weinig aan de provincies als bestuursinstantie. Op bestuurlijk vlak blijven zij zich focussen op de provinciale belangen, evenwel met uitsluiting van de persoonsgebonden bevoegdheden. Hoewel de provincies blijven bestaan als bestuursinstantie, kan niet gesproken worden van een gehele *status quo*.

---

<sup>561</sup> Dit vloeit tekstueel voort uit artikel 41, eerste lid GW: “[ter] uitvoering van een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bedoelde meerderheid, kan de in artikel 134 bedoelde regel echter de provinciale instellingen afschaffen. In dit geval kan de in artikel 134 bedoelde regel ze vervangen door bovengemeentelijke besturen [...]”

<sup>562</sup> Zij blijven bestaan als territoriaal begrip. Zie *infra*, randnummer 105.

<sup>563</sup> Dit gaat er dan ook vanuit dat er geen nood meer is aan een bovenlokale taakbehartiging of dat de gewesten dit opnemen onder het mom van het gewestelijk/algemeen belang.

<sup>564</sup> Zie *supra*, randnummer 56.

<sup>565</sup> Na het afschaffen van de provincies zal de gouverneur *ex 6*, § 1, VIII, 1°, vierde lid BWHI blijven optreden als commissaris van het federale niveau. Zodoende is de continuïteit van het uitvoeren van de toegewezen opdrachten verzekerd wanneer dit hiaat niet zou worden ingevuld door andersluidende regelgeving.

<sup>566</sup> Groenboek Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2185/1, 560-562.

<sup>567</sup> J. THEUNIS, “De bevoegdheidsoverdrachten inzake lokale besturen” in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 556.

Volgens de Vlaamse Regering hield de nuloptie in dat de plannen van de interne staatshervorming zouden gevolgd worden.<sup>568</sup> Oorspronkelijk voorzag de Vlaamse Regering dus dat het behoud van de provinciebesturen zou gekoppeld worden aan gesloten persoons- en grondgebonden taakstellingen. Uiteindelijk kiest de Vlaamse decreetgever met het Taakstellingsdecreet toch voor het behoud van de provincies, maar draagt zij de bestaande gesloten persoonsgebonden taakstelling over op het lokale of Vlaamse niveau.<sup>569</sup>

De Vlaamse decreetgever behoudt de bestaande provincies als bestuursinstanties, maar wijzigt het provinciale takenpakket op een andere manier dan de interne staatshervorming had voorzien. Zij zet enkel in op een overheveling van de persoonsgebonden bevoegdheden naar het Vlaamse of lokale niveau<sup>570</sup> en introduceert enkele mechanismen om deze overdracht objectiever te doen verlopen.<sup>571</sup> De provinciale grondgebonden bevoegdheden blijven echter ongewijzigd bestaan. Nochtans hadden gesloten persoons- en grondgebonden taakstellingen kunnen bijdragen aan een verminderde interbestuurlijke concurrentiedruk en homogener bevoegdheidspakketten.<sup>572</sup>

Er kan niet gesproken worden van een volledige voortzetting van de *status quo* zoals de Vlaamse Regering had voorzien. Enerzijds zijn de huidige hervormingen onder het Taakstellingsdecreet minder ingrijpend dan onder de nuloptie; de open grondgebonden taakstelling blijft bestaan. Anderzijds heeft het Taakstellingsdecreet een grotere impact met betrekking tot de persoonsgebonden taakstelling. De provincies verliezen een aanzienlijk deel van hun bevoegdheden. In dit opzicht gaan de huidige hervormingen verder dan de voorziene nuloptie. Het lijkt dus dat de Vlaamse Regering blijft inzetten op een beperkt behoud van de provinciebesturen. Ze ontnemt de provincies hun persoonsgebonden bevoegdheden, maar gaat momenteel ook niet over tot het uitoefenen van de tweede of derde optie. Van een afschaffen van de provincies is op dit moment geen sprake.<sup>573</sup>

De Vlaamse Regering blijft momenteel min of meer berusten in een provinciale *status quo*, maar met een duidelijke beperking van het provinciale takenpakket. Deze keuze ligt niet volledig in lijn met één van de drie opties. Vermoedelijk wacht ze nog op een consensus tussen alle Vlaamse meerderheidspartijen om tot een grondigere keuze voor de organisatie van de provinciebesturen te

---

<sup>568</sup> Witboek Interne Staatshervorming, Parl.St. VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1, 117 en Groenboek Zesde Staatshervorming, Parl.St. VI.Parl. 2013-14, nr. 2185/1, 556-557.

<sup>569</sup> Artikel 2, Taakstellingsdecreet.

<sup>570</sup> Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2016-2017, Parl.St. VI.Parl. 2016-17, nr. 953/1 en Beleidsbrief Bestuurszaken 2016-2017, Parl.St. VI.Parl. 2016-17, nr. 951/1.

<sup>571</sup> Zij wil bijvoorbeeld “een subsidiariteits- en homogeniteitsafwegingskader” invoeren. Zie Groenboek Bestuur, Parl.St. VI.Parl. 2016-17, nr. 967/1, 51-52 en 78 en *supra*, randnummer 93.

<sup>572</sup> J. MATTHYS, “Bevoegdheidsverdelingen gezien als eigendomsrechten: redt Bartolus na de tijger ook de (Vlaamse) leeuw?” in J. DE MOT (ed.), *Liber amicorum Boudewijn Bouckaert*, Brugge, die Keure, 2012, 158.

<sup>573</sup> Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2016-2017, Parl.St. VI.Parl. 2016-17, nr. 953/1, 42-43 en Groenboek Bestuur, Parl.St. VI.Parl. 2016-17, nr. 967/1, 43-44.

komen. De kans is groot dat we ons in een tussenfase van de provinciale reorganisatie bevinden.<sup>574</sup> Een verdere reflectie over de positionering en rol van de provincies, het intermediaire niveau en de bestuurlijke uitdagingen is aangewezen.

---

<sup>574</sup> K. DE CEUNINCK en T. VALCKE, "Complementariteit of concurrentie? De slingerbeweging van de centraal-provinciale relaties" in H. REYNAERT e.a. (eds.), *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd*, Brugge, Vanden Broele, 2011, 25.

### 6.3 Een aanbeveling wat betreft een modern bovenlokaal antwoord

**100.** Uit de vorige hoofdstukken blijkt dat het Vlaamse Gewest de provincie wenst te hervormen omwille van de concurrentiedruk tussen de drie Vlaamse bestuurslagen met algemene taakstellingen, namelijk het lokale (en intergemeentelijke), het provinciale en het gewestelijke niveau. Enerzijds krijgen de provincies *top-down* te maken met heel wat druk van de gewesten en gemeenschappen, anderzijds ondervinden zij *bottom-up* heel wat druk vanuit de steeds grotere en krachtigere lokale besturen en hun talrijke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Deze druk neemt maar moeilijk af door de gebrekkige horizontale én verticale interbestuurlijke samenwerking in en tussen ieder bestuursniveau.<sup>575</sup>

Een groot luik van de *bottom-up* concurrentiedruk bestaat uit het opkomen van verschillende centrumfuncties vanuit de grote of middelgrote steden en gemeenten. Ook dit trok de bestuurlijke verhoudingen tussen de niveaus scheef.<sup>576</sup>

Aanbevelingen zouden zich dan ook best onder meer richten op het wegnemen van deze concurrentiedruk, het doorbreken van de sectorale verkokering, het samenbrengen van moderne regionale netwerken, een versterking van de lokale bestuurskracht en een verbetering van de interbestuurlijke samenwerking door een objectieve invulling van het subsidiariteits- en homogeniteitsprincipe.<sup>577</sup>

#### 6.3.a Het intermediaire niveau

**101.** Het hervormen van de provincies dient bekeken te worden vanuit het perspectief van het intermediaire niveau. Dit niveau bestaat uit de bestuurlijke organen die zich bevinden in het vacuüm tussen het gewestelijke en gemeenschappelijke niveau en het lokale niveau. In dit opzicht is het intermediaire niveau een bovenlokale bestuurlijke laag waartoe de provincies, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, gedeconcentreerde agentschappen, sectorale verbanden en al hun mengvormen behoren. Deze organen hebben een bovenlokale positie, maar behartigen niet allemaal rechtstreeks de bovenlokale belangen.<sup>578</sup> De provincie situeert zich momenteel als bovenlokaal,

---

<sup>575</sup> Zie *supra*, randnummers 50-53.

<sup>576</sup> A. DECORTE en E. WAYENBERG, "Stadsregio's en de problematiek van de centrumfuncties" in W. APPELS e.a. (eds.), *Praktijkgids personeels- en organisatiemanagement*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 3-23; E. WAYENBERG en A. DECORTE, "Het Vlaamse stadsregionale beleid: 'Bottom-up' te bewegen?", *Bb&B* 2010, afl. 4, 347-359 en C. TEMMERMAN e.a., "De problematiek van de stadsregio's in Vlaanderen: de nood aan een Vlaamse agenda", *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2012, afl. 4, 55-69.

<sup>577</sup> K. DE CEUNINCK, "Op naar een nieuw rondje (interne) staats hervorming?", *STUUR* 2014, afl. 3, 33-34 en J. MOLLIN, "Subsidiariteitsbeginsel als waarborg voor lokale autonomie", *Juristenkrant* 2011, afl. 132, 10-11.

<sup>578</sup> K. STEYERS e.a., "Van millefeuille tot boekseke? Recept van de interne Vlaamse staats hervorming", *Bb&B* 2010, afl. 4, 317-331.



democratisch orgaan uitdrukkelijk in de bovenlokale laag en komt hierdoor regelmatig onder druk te staan.<sup>579</sup> Een provinciale hervorming moet dan ook in verband staan tot het intermediaire niveau en de intermediaire functie van de provincies.<sup>580</sup> Een gestroomlijnd intermediair niveau kan de bestuurlijke verrommeling en de draagkracht van interbestuurlijk werken verbeteren. De provincies (of hun vervangers) zullen dankzij een uitdrukkelijke positie binnen het intermediair niveau beter in staat zijn om zich effectief toe te leggen op de bovenlokale taakbehartiging.<sup>581</sup>

### 6.3.b Van provinciale naar bovenlokale, regionale netwerken

**102.** De moderne interbestuurlijke verhoudingen tussen steden en gemeenten zijn in Vlaanderen niet meer verbonden aan de provinciegrenzen. Er ontstaan nieuwe regionale kernen waartussen interbestuurlijke samenwerkingen en verstandhoudingen spontaan groeien. Deze spontane regiovorming komt vaak voort vanuit homogene noden en preferenties, waardoor een samenwerking opportuun is.<sup>582</sup> Veelal groeien dergelijke regio's rond steden of gemeenten met gemeenschappelijke homogene kenmerken; de zogenaamde regiokernen. Deze kernen nemen veelal verschillende centrumfuncties op, wat leidt tot een discrepantie tussen de schaal van maatschappelijke noden en de bestuurlijke grenzen.<sup>583</sup> Naar Nederlands voorbeeld kan een regionaal beleid zorgen voor meer horizontale samenwerking en overleg tussen de betrokken besturen. Regionale samenwerking doet dus de nood aan intergemeentelijke samenwerkingen verminderen, waarbij dit de bestuurlijke verrommeling en het verschil tussen de schaal van maatschappelijke noden en de bestuurlijke grenzen aanpakt.<sup>584</sup> De regionalisering kan helpen om de externe kosten voor de regiokernen te internaliseren in de volledig regio.<sup>585</sup> Dankzij de homogene kenmerken van de regio kunnen de bovengemeentelijke besturen zich overigens beter toeleggen op hun gebiedsgerichte positie.<sup>586</sup> Het is belangrijk dat de regio's niet zonder meer worden opgelegd door de Vlaamse overheid, maar dat er, mede aan de hand

---

<sup>579</sup> A. DECORTE en E. WAYENBERG, "Stadsregio's en de problematiek van de centrumfuncties" in W. APPELS e.a. (eds.), *Praktijkgids personeels- en organisatiemanagement*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 23.

<sup>580</sup> Zo werd ook al uitdrukkelijk bevestigd door de Vlaamse Regering. Zie Witboek Interne Staatshervorming, Parl.St. VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1, 119.

<sup>581</sup> T. VALCKE, en K. DE CEUNINCK, "De gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 2012 in het licht van de interne Vlaamse staatshervorming", *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2012, afl. 4, 70-81.

<sup>582</sup> O.a. dankzij de homogeniteitsbonus. Het wordt interessant voor besturen met gelijkaardige noden om samen te werken en kosten en baten te spreiden over één regio. Deze verstandhouding kan al dan niet onder de vorm van een intergemeentelijke samenwerking plaatsvinden. Zie *supra*, randnummer 0.

<sup>583</sup> Hierdoor genieten heel wat omliggende gemeenten of steden van de voorzieningen van de regiokern, hoewel enkel de regiokern de kosten hiervan draagt. Hierdoor ontstaat er een discrepantie tussen de schaal van maatschappelijke noden en de bestuurlijke grenzen.

<sup>584</sup> E. WAYENBERG en A. DECORTE, "Het Vlaamse stadsregionale beleid: 'Bottom-up' te bewegen?", *Bb&B* 2010, afl. 4, 347-359.

<sup>585</sup> Dan worden de kosten van de diensten gedragen door al diegenen die hiervan het genot hebben.

<sup>586</sup> Zie *infra*, randnummer 108.

van schaalvoordelen en de homogeniteitsbonus, wordt gezocht naar een gedragen indeling. Maatwerk vanuit een *bottom-up* overleg is hierbij zeer belangrijk.<sup>587</sup>

Hoewel dit regionale kader al in bepaalde mate bestaat als sectorale intergemeentelijke samenwerking, zorgt een wildgroei hiervan voor een onoverzichtelijke bestuurlijke verrommeling. Deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bevinden zich in het intermediaire niveau, bijkomstig aan de gemeenten en provincies. Deze samenwerkingsverbanden groeien vanuit het loslaten van de territoriale gebondenheid van bepaalde taken aan de lokale bestuursgrenzen.<sup>588</sup>

Dankzij regiovorming kan de Vlaamse decreetgever de territoriale besturen bovenlokaal herschalen in verhouding tot de maatschappelijke noden.<sup>589</sup>

**103.** De Vlaamse Regering startte al min of meer met een hervorming van het intermediaire niveau.

Allereerst ontwierp zij een beter decretaal kader voor vrijwillige fusies op lokaal niveau.<sup>590</sup> In tegenstelling tot de vorige fusiebewegingen legt de huidige regering vooral de focus op de vrijwilligheid van de fusies. Zij tracht een kader te scheppen en sensibiliserend op te treden. Gemeenten die beslissen te fuseren, kunnen zelf via artikelen 297 en 298 van het Gemeentedecreet een voorstel tot samenvoeging indienen.<sup>591</sup> De Vlaamse decreetgever maakte de vrijwillige fusies recentelijk aantrekkelijker via financiële en inhoudelijke voordelen.<sup>592</sup> Een vrijwillige fusiesensibilisatie volstaat

---

<sup>587</sup> A. DECORTE en E. WAYENBERG, "Stadsregio's en de problematiek van de centrumfuncties" in W. APPELS, e.a. (eds.), *Praktijkgids personeels- en organisatie management*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 23.

<sup>588</sup> K. DE CEUNINCK e.a., "Lokale politiek in een multi-level governance systeem: centraal-lokale relaties" in H. REYNAERT en K. STEYVERS (eds.), *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 71.

<sup>589</sup> K. DE CEUNINCK en T. VALCKE, "Complementariteit of concurrentie? De slingerbeweging van de centraal-provinciale relaties" in H. REYNAERT e.a. (eds.), *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd*, Brugge, Vanden Broele, 2011, 1-25 en K. STEYVERS e.a., "Van millefeuille tot boekske? Recept van de interne Vlaamse staats hervorming", *Bb&B* 2010, afl. 4, 317-331.

<sup>590</sup> Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2016-2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 953/1, 9-12.

<sup>591</sup> MvT van het Ontwerp van decreet houdende de regels voor de vrijwillige samenvoeging van gemeenten 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, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 765/1, 3-32.

<sup>592</sup> Als stimulans voor de vrijwillige fusies kent de Vlaamse overheid een financiële bonus toe aan de gemeenten die uiterlijk op 31 december 2017 een gezamenlijk voorstel tot samenvoeging doen. Deze eenmalige bonus komt neer op een schuldovername door de Vlaamse overheid en geldt enkel indien de samenvoeging wordt voltrokken voor 1 januari 2019. De Vlaamse overheid neemt een bepaald aandeel van de schulden van de betrokken gemeenten over. Daarnaast krijgen de fusionerende gemeenten de zekerheid dat zij in de toekomst een gewaarborgd aandeel van het Gemeentefonds zullen ontvangen. Zij zullen ten minste de som van de samen te voegen gemeenten ontvangen. Ten slotte worden er heel wat maatregelen genomen die een fusie zouden moeten vergemakkelijken. Zo kan het schepencollege van de nieuwe gemeente bijvoorbeeld tijdelijk uit een groter aantal uitvoerende mandaterissen bestaan. Zie o.a. artikelen 17, 58 en 65 van het Decr.VI. 24 juni 2016 houdende de regels voor de vrijwillige samenvoeging van gemeenten 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, van het

echter niet om te voldoen aan de bestuurlijke problematiek. Zonder geïntegreerde samenwerking en overleg blijven ook gefusioneerde gemeenten verkokeren.<sup>593</sup> Gemeentelijke fusies kunnen bijdragen tot efficiëntere en meer bestuurskrachtige gemeentebesturen, maar zijn evenwel slechts tot op zeker hoogte nuttig. Op een gegeven moment wegen de schaalvoordelen niet meer op tegen het verlies van de homogeniteitsbonus en *institutional learning*.<sup>594</sup> Daarnaast bieden zij ook weinig op het vlak van de provinciale en/of bovengemeentelijke belangen. Zonder inter- en bovengemeentelijke samenwerking zijn fusies minder doeltreffend. Een grotere schaal leidt niet rechtstreeks een sterker bovenlokaal niveau.<sup>595</sup>

Vervolgens heeft de Vlaamse decreetgever het kader waarin de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden optreden transparanter en doeltreffender gemaakt. Dit leidt al gedeeltelijk tot meer overzichtelijkheid en democratische legitimiteit. De gemeentes treden hierbij zelf op als waakhond van hun samenwerkingsverbanden, wat misschien niet altijd even belangeloos is.<sup>596</sup>

Daarnaast is de Vlaamse Regering reeds begonnen met enkele regioscreenings.<sup>597</sup> Enerzijds wil zij een inventaris opmaken van alle formele samenwerkingsverbanden<sup>598</sup>, structuren en gebiedsafbakening op intermediair niveau om hierin te snoeien. Anderzijds wil zij enkele voorlopige regio's samenstellen.<sup>599</sup> Het verder opmaken van territoriale indelingen gebeurt dus best aan de hand van de resultaten van een nieuwe regioscreening en van grondig overleg met de lokale besturen.<sup>600</sup> Een groot deel van de eerste regioscreenings werd reeds afgerond<sup>601</sup>, maar het doel om te snoeien in het intermediaire niveau lukte slechts matig.<sup>602</sup> De Vlaamse overheid was oorspronkelijk zinnens om tot een nieuwe territoriaal-regionale indeling te komen waarbinnen deze regionale samenwerking

---

Gemeentedecreet van 15 juli 2005, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, BS 19 augustus 2016, 52554.

<sup>593</sup> S. KEUNEN en S. HENNAU, "Gemeentelijke fusies: een antwoord op het bestuurskrachtprobleem?", *Juristenkrant* 2016, afl. 325, 12-13 en K. DE CEUNINCK, "30 jaar na de gemeentelijke fusies 1976-2006. Op zoek naar een draagvlak voor verdere fusies/defusies in de stad Gent", Bb & B 2006, afl. 3, 201-215.

<sup>594</sup> Zie *supra*, randnummers 83-85 en K. DE CEUNINCK, "Opgeruimd staat netjes? Fusies en alternatieven voor de bestuurlijke verrommeling", Bb&B 2010, afl. 4, 340-345.

<sup>595</sup> K. DE CEUNINK, *Over bestuurskrachtmetingen en hun gevolgen*, Brussel, Vlabest, 2013, 18-19.

<sup>596</sup> Decr.VI. 13 mei 2016 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking en het Provinciedecreet van 9 december 2005, BS 17 juni 2016, 36782.

<sup>597</sup> Zie *supra*, randnummer 55.

<sup>598</sup> Spontane samenwerkingen vallen hier helaas niet onder, hoewel juist deze meer voortvloeien vanuit acute noden. Zie bijvoorbeeld de Stadsregio Turnhout.

<sup>599</sup> C. TEMMERMAN e.a., "De problematiek van de stadsregio's in Vlaanderen: de nood aan een Vlaamse agenda", *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2012, afl. 4, 55-69.

<sup>600</sup> Dit was ook de finaliteit van de regioscreening onder het Witboek Interne Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1,

<sup>601</sup> Zie ook F. DE RYNCK, E. WAYENBERG, J. VOETS en A. DECORTE, *Regioscreening als instrument voor bestuurlijke hervorming*, Gent, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 2011, 132 p.

<sup>602</sup> T. VALCKE, "Live and let die?", 377.

vorm moest krijgen.<sup>603</sup> Het was binnen de context van de interne staatshervorming de bedoeling dat de provincies zichzelf zouden enten op deze nieuwe regio's.<sup>604</sup> Het is een spijtige zaak dat deze regiovorming niet gebeurde en lijkt voornamelijk voort te vloeien uit een gebrek aan politiek draagvlak, de nood aan een politiek compromis en het lobbywerk van de provinciale belangengroepen.<sup>605</sup>

### 6.3.c Implementatie via bovengemeentelijke besturen

**104.** Een belangrijke implicatie voor de regiovorming is de impact op het provinciale niveau en de provincies als bestuursinstanties. Een bestuurlijke hervorming die zich richt op regio's, dient ook de huidige provincies als bovenlokale besturen te hervormen. Een bijkomend regionaal bestuursniveau is niet opportuun en zou enkel bijdragen aan de bestuurlijke verrommeling en de interbestuurlijke concurrentiedruk op het bovenlokale, intermediaire niveau. Dit ligt ook niet in lijn met het homogeniteitsbeginsel. Door het afschaffen van de provincies en de implementatie van de regiowerking via territoriaal-regionale besturen wordt een verdere complexiteit van het intermediaire niveau vermeden.<sup>606</sup> Dergelijke hervorming komt grotendeels neer op de tweede provinciale beleids optie van de Vlaamse Regering, aangezien er enkel via de bovengemeentelijke besturen en het afschaffen van de provincies kan gewerkt worden aan een grondige bestuurlijke herschaling, een nieuw organiek kader en een nieuwe positionering wat betreft het intermediaire niveau.<sup>607</sup> De grond- en bijzondere wetgever wilden vermijden dat de gewesten bovengemeentelijke besturen zouden oprichten, zonder de provincies af te schaffen. *Ex* artikel 41 GW en artikel 6, VIII BWHI kunnen de gewesten enkel de bovengemeentelijke besturen oprichten na een integrale afschaffing van de provincies. Beide kunnen grondwettelijk niet naast elkaar bestaan.<sup>608</sup>

---

<sup>603</sup> Helaas lijkt de huidige Vlaamse Regering weinig zin te hebben om dit nog door te voeren. Zie bv. *Vr. en Antw.* VI.Parl., vr. nr. 2486, 22 juni 2016 (Michel DOOMST, antw. Liesbeth HOMANS) en *Vr. en Antw.* VI.Parl., vr. nr. 505, 29 november 2016 (Marnic DE MEULEMEESTER, antw. Liesbeth HOMANS).

<sup>604</sup> Zo diende de Vlaamse Groen-fractie bijvoorbeeld een voorstel van bijzonder decreet in houdende bevordering van regionale samenwerking en gefaseerde ombouw van de provincies tot stads- en streekgewesten, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 670/1. Dit voorstel focust evenwel te weinig op de bestuurlijke vereenvoudiging van het bovenlokale niveau en de positionering van de bovengemeentelijke besturen. De klemtoon ligt vooral op een duale regiovorming, namelijk op stads én streekgewesten, en zoekt te weinig naar een intermediaire positie van de bovengemeentelijke besturen.

<sup>605</sup> Zie *supra*, randnummer 72 *in fine* en T. VALCKE en K. DE CEUNINCK, "De Interne Vlaamse Staatshervorming: een treurspel in vijf bedrijven?", *Samenleving en politiek* 2012, afl. 4, 15-25.

<sup>606</sup> E. WAYENBERG en A. DECORTE, "Het Vlaamse stadsregionale beleid: 'Bottom-up' te bewegen?", *Bb&B* 2010, afl. 4, 350 en J. DEBIEVRE, "Op zoek naar meer democratische legitimiteit en controle (maar minder toezicht) – Recente wijzigingen aan het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking", *T.Gem.* 2013, afl. 2, 64-75.

<sup>607</sup> Zie de bespreking van deze beleids optie onder randnummer 97 en in het Groenboek Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2184/1, 558-560.

<sup>608</sup> Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-13, nr. 2237/1, 3-4.

Deze bovengemeentelijke besturen zullen zich dan richten op de bovenlokale taakbehartiging en gebiedsgerichte samenwerking.<sup>609</sup> Zij focussen zich volgens artikel 41, eerste lid GW op het regelen van de “*uitsluitend bovengemeentelijke belangen [...] volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld*”<sup>610</sup>. Hiermee wordt een link gelegd met artikel 162 GW. Artikel 41, tweede lid GW legt op dat het bijzonder decreet waarmee de bovengemeentelijke besturen worden opgericht de beginselen van artikel 162, tweede lid GW blijvend moet verzekeren. Het oprichtingsdecreet met bijzondere meerderheid moet dus onder andere de rechtstreekse verkiezing van de bovengemeentelijke raad garanderen, de bovengemeentelijke bevoegdheid regelen en voorzien in een decentralisatie van de bevoegdheden naar de nieuwe bovengemeentelijke besturen.<sup>611</sup> De bovengemeentelijke besturen vallen zodoende opnieuw onder de uitgebreide autonomie van de gewesten volgens artikel 6, VIII BWHI. De bijzondere wetgever nam de bovengemeentelijke besturen in de BWHI namelijk op als een ondergeschikt bestuur.<sup>612</sup> Uit artikelen 41 en 162 GW vloeit voort dat de bovengemeentelijke besturen niet kunnen opgericht worden als gedeconcentreerde organen, maar dat zij, zoals de provincies, voortvloeien uit decentralisatie. Zij beschikken volgens de Grondwet dus ook over een lokale autonomie wat betreft de uitsluitend bovenlokale belangen.<sup>613</sup>

**105.** Hierbij wordt niet verder gebouwd op de territoriale indeling in provincies, maar krijgt ieder bovengemeentelijk bestuur bevoegdheden over één regio. Zij vormen dan een nieuw intermediair bestuursniveau, wat aan de gewesten de kans geeft om een nieuw organiek kader en een nieuwe bovenlokale bevoegdheidsverdeling op te stellen. Het verdwijnen van de provincies zal de Vlaamse decreetgever wel voor enkele belangrijke keuzes zetten. Alle decreten inzake het provinciale niveau, waaronder het Provinciedecreet en het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet<sup>614</sup>, vallen zonder voorwerp. De term “*provincie*” zal na het afschaffen van de provincies, naar analogie met de Grondwet, enkel een

---

<sup>609</sup> Merk op dat dit parallel loopt aan artikel 2, tweede lid, 1° en 3° Provinciedecreet.

<sup>610</sup> Dit vloeit uitdrukkelijk voort uit artikel 41 GW. Door het aanhalen van “*de beginselen bij de Grondwet vastgesteld*” wordt er verwezen naar artikel 162, eerste lid GW. Zie *supra*, randnummer 97 en J. VELAERS, “De lokale besturen” in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 339-340.

<sup>611</sup> De gewesten kunnen hieraan eigen beginselen die zij van essentieel belang achten toevoegen. Zie artikel 162, tweede lid GW. Dit hoeft niet per bijzondere meerderheid, maar is wel enkel mogelijk op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het betrokken parlement aanwezig is. Het Vlaamse Gewest zou bijvoorbeeld de intermediaire positie van de bovengemeentelijke besturen uitdrukkelijk kunnen vastleggen in een (bijzonder) decreet.

<sup>612</sup> Voorstel tot herziening van artikel 162 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-13, nr. 2238/1, 2-3.

<sup>613</sup> Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-13, nr. 2237/1, 4 en 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, 273-293.

<sup>614</sup> Decr.VI. 8 juli 2011 houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 25 augustus 2011, 54542.

territoriale betekenis hebben.<sup>615</sup> De huidige decreten met betrekking tot het provinciale niveau worden dus niet automatisch toegepast op de bovengemeentelijke besturen, tenzij de Vlaamse decreetgever een andere regeling voorziet.<sup>616</sup> Het ontwerpen van een aangepast provinciaal kiessysteem<sup>617</sup>, alsook een correcte financiering van de provincies is aangeraden. Hierbij moet de decreetgever waken over een evenwicht tussen de schaal van de nieuwe bovengemeentelijke besturen en hun nood aan democratische legitimiteit en financiële middelen. Een gebrekkige financiering kan leiden tot weinig bestuurskrachtige besturen. Zij kan bijvoorbeeld haar financiering aanpassen in verhouding tot de provinciale opdrachten onder de gesloten taakstellingen.<sup>618</sup>

De Vlaamse decreetgever mag hierbij niet raken aan de federale medebewindstaken en het beschermingsstatuut van de faciliteitengemeenten.<sup>619</sup> Na het afschaffen van de provincies zal de provinciegouverneur instaan voor de behartiging van de federale medebewindstaken binnen de nieuwe regio's.<sup>620</sup> De wetgever en de decreetgever komen best op voorhand tot een akkoord. Behoudens een wettelijke wijziging, zal de decreetgever de rol van de provinciegouverneur blijvend moeten respecteren.<sup>621</sup>

**106.** Het lijkt het meest aangewezen om de bovengemeentelijke besturen enkel een gesloten toewijzing toe te kennen, zowel wat betreft persoons- als grondgebonden materies.<sup>622</sup> Het wegvallen van een bestuursniveau met een algemene taakstelling doet de concurrentiedruk op de lokale besturen dalen en zorgt ervoor dat de bovengemeentelijke besturen minder in conflict komen met de

---

<sup>615</sup> Momenteel kent de term "*provincie*" een dubbele betekenis in de Grondwet, namelijk als bestuursinstantie en als territoriaal gebied. Na het afschaffen van de provincies resteert enkel de territoriale betekenis. Hierdoor hoeft de Grondwet niet gewijzigd te worden. Zie de overgangsbepaling onder artikel 195 GW; het Voorstel tot herziening van artikel 5 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-13, nr. 2235/1, 1-3; artikel 195 GW en J. THEUNIS, "De bevoegdheidsoverdrachten inzake lokale besturen" in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de zesde staats hervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 552.

<sup>616</sup> Zij kan dit bijvoorbeeld in een overgangsbepaling in het bijzonder decreet tot afschaffing van de provincies regelen.

<sup>617</sup> De electorale regeling onder het Taakstellingsdecreet kan hernomen worden. Hierbij maakte de decreetgever al een afweging tussen de vernieuwde positie van de provincies en hun nood aan politieke vertegenwoordiging. Natuurlijk mag de democratische legitimiteit hier niet onder lijden, wat momenteel niet het geval lijkt.

<sup>618</sup> Onder een gesloten provinciale taakstelling is het overigens gemakkelijker om de financieringsnood van de bovengemeentelijke besturen in te schatten. Een toe- of afname van het provinciale bevoegdheidspakket kan zo leiden tot meer of minder fondsen. Zie VALCKE, T. en VERHELST, T., "Doorstart of doodlopende straat voor de provincies? Een comparatieve analyse van de steun voor functionele en territoriale hervormingen in veertien Europese landen" in H. REYNAERT (ed.), *Veranderende lokale besturen voor en door de mensen?!*, Brugge, Vanden Broele, 2017, 117-120.

<sup>619</sup> Zij moet hierbij de afspraken onder de Pacificatiewet respecteren. Zie *supra*, randnummer 36 en de uitzonderingen onder artikel 6, §1, VIII, 1°, eerste lid BWHI.

<sup>620</sup> Artikel 6, §1, VIII, 1°, vierde lid BWHI en *supra*, randnummer 98.

<sup>621</sup> Volgens artikel 162, tweede lid, 6° GW moet de Vlaamse decreetgever namelijk het toezicht van het federale niveau verzekeren.

<sup>622</sup> Het behouden/herinvoeren van de gesloten persoonsgebonden taakstelling staat in verhouding tot de bovenlokale noden. Zelfs na de hervorming onder het Taakstellingsdecreet blijven namelijk enkele beperkt provinciale persoonsgebonden taken bestaan.

bevoegdheden van de Vlaamse overheid en de lokale besturen. Een duidelijke, gesloten toedeling ondersteunt de schaalvergroting en intermediaire vereenvoudiging.<sup>623</sup> De Vlaamse decreetgever kan zodoende de notie van een *bovengemeentelijk belang* uit artikel 41, eerste lid GW beperken tot de taakstelling die men op grond van het subsidiariteitsbeginsel nodig heeft op het intermediaire niveau en kan voorzien in afgebakende homogene takenpakketten.<sup>624</sup> Zij kan deze afweging eventueel maken via het subsidiariteits- en homogeniteitsafwegingskader dat momenteel in de steigers staat, hoewel dit in zijn huidige vorm weinig garanties zal bieden aan de lokale besturen.<sup>625</sup> Een gesloten taakstelling verhoogt de transparantie en rechtszekerheid voor de lokale besturen en geeft de Vlaamse decreetgever de kans om het intermediaire vacuüm *top-down* beter in te vullen. Hoewel de provincies zowel een persoonsgebonden als gesloten taakstelling zouden hebben, neemt dit niet weg dat zij zich vanuit hun territoriale gebondenheid kunnen focussen op de grondgebonden bevoegdheden. De Vlaamse decreetgever kan klemtonen leggen dankzij haar autonome invulling van de notie van het bovenlokaal belang. Het voortbestaan van de persoonsgebonden taakstelling verzekert daarentegen dat er desgevallend kan ingespeeld worden op bovenlokale persoonsgebonden noden.<sup>626</sup>

Het is echter belangrijk dat ook de lokale besturen op structurele wijze kunnen aanduiden waar hun noden zitten en dat de Vlaamse decreetgever naar aanleiding van deze opmerkingen een gepaste bovengemeentelijke taakstelling oplegt. Dit kan, naar Europees voorbeeld, bijvoorbeeld via een geïnstitutionaliseerd systeem dat een belangenafweging op grond van het subsidiariteitsbeginsel garandeert zonder evenwel een vetorecht toe te kennen.<sup>627</sup> Hierdoor nemen de lokale besturen een eerstelijnspositie aan ten opzichte van de bovengemeentelijke besturen en worden zij, al dan niet onder invloed van een fusie, daadkrachtiger.<sup>628</sup> De lokale besturen en het Vlaamse niveau zijn binnen die context de voornaamste bestuurlijke spelers. De bovengemeentelijke besturen vullen als intermediair bestuur aan wanneer tussen deze niveaus een vacuüm zou optreden.<sup>629</sup>

**107.** Het is een goede zaak dat de lokale autonomie staande blijft. Hoewel het inderdaad een gesloten taakstelling betreft, garandeert de autonomie dat het bovengemeentelijk bestuur haar taken

---

<sup>623</sup> K. STEYERS e.a., "Van millefeuille tot boekskje? Recept van de interne Vlaamse staatshervorming", *Bb&B* 2010, afl. 4, 317-331.

<sup>624</sup> J. MATTHYS, "Bevoegdheidsverdelingen gezien als eigendomsrechten: redt Bartolus na de tijger ook de (Vlaamse) leeuw?" in J. DE MOT (ed.), *Liber amicorum Boudewijn Bouckaert*, Brugge, die Keure, 2012, 158.

<sup>625</sup> Zie *supra*, randnummer 93 en Groenboek Bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 967/1, 51-52.

<sup>626</sup> Zie S. KEUNEN, "Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk".

<sup>627</sup> Zie POPELIER, P. en VANDENBRUWAENE, W., "De subsidiariteitstoets door de parlementen in België: politieke dialoog, lethargie, en een gemiste kans", *TVW* 2015, afl. 1, 17-31.; SEBREGHTS, H., "Subsidiariteit: vooral een kwestie van attitude", *TROS* 2000, afl. 19, 128-143 en *supra*, randnummers 91-93 en P. VAN WESEMAEL, "Subsidiariteit geen steriele theorie", *TOO* 2013, afl. 3, 374-375.

<sup>628</sup> K. DE CEUNINK, *Over bestuurskrachtmetingen en hun gevolgen*, Brussel, Vlabest, 18-19.

<sup>629</sup> T. VALCKE, "Live and let die?", 363-373 en A. NOEL, "Réformes et provinces wallonnes", *Rev.dr.commun* 2014, afl. 4, 64-79.

kan invullen op autonome wijze. Wat betreft artikelen 41 en 162 GW zou, zelfs indien het Grondwettelijk Hof en de Raad van State hun rechtspraak wat betreft de provinciale autonomie aanhouden ten opzichte van de bovengemeentelijke besturen, een gesloten taakstelling de grondwettigheidstoets moeten kunnen doorstaan. Dergelijke bevoegdheidsverdeling lijkt realistisch in het licht van de adviespraktijk van de Raad van State.<sup>630</sup>

#### 6.3.d Koppeling aan interbestuurlijke, geïntegreerde gebiedswerking

**108.** Ten slotte dient de in dit hoofdstuk ontwikkelde aanbeveling zich nog te buigen over de interbestuurlijke samenwerking. Aangezien de bovengemeentelijke besturen gebiedsgericht blijven<sup>631</sup>, is het aangewezen om onder een bovengemeentelijke koepel te streven naar een geïntegreerde gebiedswerking. Dit concept, zoals ook gekend onder de Europese waterregelgeving<sup>632</sup> en sinds kort ook in het ruimtelijke beleid, wordt omschreven als: *“een dynamisch proces van visievorming, programmering, uitvoering, realisatie en evaluatie in gebieden. Het doel is vanuit een gemeenschappelijke visie en doelstellingen projecten van verschillende overheden, maatschappelijke partners, ondernemers en burgers af te stemmen en te realiseren”*.<sup>633</sup> De geïntegreerde samenwerking tracht naar lokale, bovenlokale en Vlaamse gedragenheid van een actie of project te zoeken telkens wanneer dit een bovenlokale dimensie aanhoudt. Dit kan leiden tot schaalvoordelen en het internaliseren van externe kosten, zonder dat een expliciete herschaling nodig is.<sup>634</sup> Een gedragen beleid zorgt *a posteriori* voor minder conflicten en vrijwaart de bestuurlijke handelingsvrijheid van de gemeenten. Dit kan zeker handig zijn wat betreft het uitbouwen van centrumfuncties, bovenlokale (vrijtijds)infrastructuur of ruimtelijke ordening.

Een interbestuurlijke, geïntegreerde gebiedswerking sluit naadloos aan op de gebiedsgerichte positionering van de bovenlokale besturen. Als intermediair én regionaal orgaan zijn zij het best geplaatst om een dergelijke rol op zich te nemen. Zij kunnen de koepel vormen waaronder interbestuurlijk overleg kan worden georganiseerd. Deze samenwerking is pas mogelijk mits een rechtszeker decretaal kader waarin de bovengemeentelijke besturen kunnen optreden als moderator

---

<sup>630</sup> Adv.RvS nr. 58.510/3 over een voorontwerp van decreet ‘houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies’, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 146-147 en Adv.RvS nr. 50.557/3 met betrekking tot het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1493/1, 157-171 en zie *supra*, randnummer 74.

<sup>631</sup> Vergelijk met de huidige taakstelling onder artikel 2, tweede lid, 3° Provinciedecreet.

<sup>632</sup> Richtl.Parl. en Raad nr. 2000/60/EG, 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, *Pb.L.* 22 december 2000, afl. 327, 1. Zie ook K. GEERAERTS en P. BURSENS, “Van kaderrichtlijn water tot decreet integraal waterbeheer. Impact van binnenlandse factoren op de Vlaamse aanpassing aan Europese regelgeving”, *Bb&B* 2007, afl. 2, 125-142.

<sup>633</sup> DEPARTEMENT RUIMTE VLAANDEREN, Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Brussel, Vlaamse Overheid, 2017, 57.

<sup>634</sup> *Ibid.*, 166.



en uitvoerend orgaan van de interbestuurlijke samenwerking.<sup>635</sup> In de bovengemeentelijke besturen kunnen zodoende heel wat bestaande samenwerkingsverbanden, die zich al vaak op regionaal niveau bevinden, geïmplementeerd worden.<sup>636</sup> Opnieuw is dit enkel mogelijk mits een *top-down* én *bottom-up* taakstelling evenals een aanduiding van de regionale noden.<sup>637</sup>

**109.** Dergelijke geïntegreerde interbestuurlijke samenwerking kan de verticale legitimiteit van de bovengemeentelijke en Vlaamse beslissingen sterk verbeteren. De belanghebbenden van een bepaald gebied kunnen op deze manier een eenvormig beleid uitdragen. Momenteel zijn de interbestuurlijke samenwerkingsverbanden bij gebrek aan een degelijke bestuurlijke verankering onvoldoende rechtszeker, al is de situatie deels verbeterd. Een degelijke verankering moet overigens ook hand in hand gaan met een structureel overzicht van de werking van deze samenwerkingsverbanden. Ook hierin kunnen de bovengemeentelijke besturen een koepelvormende rol opnemen. De interbestuurlijke samenwerkingsverbanden staan zodoende onder hun beheer. Zij voorzien een invulling binnen het decretale, gewestelijke kader en koppelen terug naar de participerende besturen.<sup>638</sup> Zoals reeds aangehaald, treden zij op als "*regisserend en afstemmend intermediair niveau*".<sup>639</sup>

De geïntegreerde samenwerking kan overigens ook gebeuren tussen meerdere regio's of met delen van meerdere regio's. De gebiedswerking is niet afhankelijk van de territoriale begrenzing, maar van de schaal van de maatschappelijke noden. Een belanghebbende uit de ene regio kan bijvoorbeeld ook participeren in de interbestuurlijke samenwerking van een andere regio.<sup>640</sup>

**110.** Wat zou hierin de rol van de Vlaamse decreetgever zijn? Gelet op haar *de facto* zeer uitgebreide bevoegdheid wat betreft de ondergeschikte besturen zal zij optreden als kaderstellende overheid. Zij ontwerpt het organieke kader waarin de bovengemeentelijke besturen ageren en de kaders waarin de Vlaamse overheid, de gemeentelijke en bovengemeentelijke besturen hun samenwerking en overleg kunnen enten. Daarnaast wijst zij medebewindstaken toe aan de bovengemeentelijke besturen, gekoppeld aan gebiedsgerichte doelstellingen waarin interbestuurlijke

---

<sup>635</sup> Zie *infra*, randnummer 111.

<sup>636</sup> T. VALCKE, "Live and let die?", 360-379.

<sup>637</sup> E. WAYENBERG en A. DECORTE, "Het Vlaamse stadsregionale beleid: 'Bottom-up' te bewegen?", *Bb&B* 2010, afl. 4, 347-359.

<sup>638</sup> E. WAYENBERG en F. DE RYNCK, "Interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen: tussen dromen en daden" in W. APPELS e.a. (eds.), *Praktijkgids personeels- en organisatie management*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 1-19 en K. DE CEUNINCK e.a., *Quid pro quo? Nederlandse inspiratie voor een vernieuwde taakstelling van de Vlaamse provincies*, Brussel, Vlabest, 2015, 16-18.

<sup>639</sup> Witboek Interne Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1, 117-118.

<sup>640</sup> Dit is mogelijk mits duidelijke afspraken tussen de regio's en welke regio de regisserende rol op zich neemt. Dankzij duidelijke *a priori* afspraken kunnen de territoriale regiogrenzen geen obstakel vormen.

samenwerking nodig is.<sup>641</sup> Dit dient zij dan te verwerken in een gepast financieel kader.<sup>642</sup> Het zal een uitdaging zijn voor de Vlaamse overheid om voldoende domeinoverschrijdend te werken en niet terug te vallen in sectorale verkokering.

### 6.3.e Overkoepelend en rechtszeker decretaal kader

**111.** Dankzij de verregaande (grond)wetsvormingen onder invloed van de vijfde en zesde staatshervorming is bovenstaande aanbeveling reeds haalbaar in de huidige staatsrechtelijke context. Het oprichten van de bovengemeentelijke besturen ligt in het verlengde van artikels 41 en 162 GW en is mogelijk onder de zeer uitgebreide bevoegdheden van de gewesten inzake de ondergeschikte besturen. Zo zijn de gewesten op grond van artikel 6, VIII, eerste lid, 8° BWHI uitdrukkelijk bevoegdheid voor het regelen van de samenwerking tussen de gemeenten en de bovengemeentelijke besturen.<sup>643</sup> Deze aanbeveling ligt in lijn met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. De bovengemeentelijke besturen kunnen zich aan de hand van hun gesloten taakstellingen toeleggen op de uitsluitend bovengemeentelijke belangen. Zodoende zouden hiervoor in het huidige grondwettelijke kader geen obstakels mogen bestaan.<sup>644</sup>

Weliswaar is het aangewezen om bovenstaande aanbeveling te integreren in het bovenlokale niveau via een gefaseerd en afgewogen stappenplan. De gewesten hoeven de provincies niet in één beweging af te schaffen. De hervorming kan per provincie of regio gebeuren. Hoewel er geen provinciebesturen en bovengemeentelijke besturen mogen bestaan binnen één gebied, is het mogelijk dat het Vlaamse Gewest de ene provincie wel en de andere provincie niet afschaft.<sup>645</sup> Zo kan er bijvoorbeeld geopteerd worden om de provincie Limburg min of meer te behouden, aangezien de Limburgse gemeenten reeds zeer homogene kenmerken vertonen.<sup>646</sup>

**112.** Een laatste aanbeveling is ten slotte het vormgeven van een overkoepelend decretaal kader, in navolging van de Waalse *Code de la démocratie locale et de la décentralisation*. Dergelijke (officiële) codificatie staat momenteel ook in Vlaanderen in de steigers, al betreft dit enkel het lokale

---

<sup>641</sup> C. TEMMERMAN e.a., “De problematiek van de stadsregio’s in Vlaanderen: de nood aan een Vlaamse agenda”, *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2012, afl. 4, 65-66.

<sup>642</sup> K. DE CEUNINCK e.a., “Lokale politiek in een multi-level governance systeem: centraal-lokale relaties” in H. REYNAERT en K. STEYVERS (eds.), *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 61-94.

<sup>643</sup> J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 146.

<sup>644</sup> Zie hiervoor het uitgebreide eerste luik van dit onderzoek.

<sup>645</sup> 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, 287.

<sup>646</sup> T. VALCKE en E. WAYENBERG, “Strategie in de provincie Limburg” in H. REYNAERT e.a. (eds.), *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd*, Brugge, Vanden Broele, 2011, 49-62.

niveau.<sup>647</sup> Het veelvuldig wijzigen van de huidige Provincie- en Gemeentedecreten zorgde voor onduidelijkheid bij de provinciale en gemeentelijke besturen.<sup>648</sup> Een overkoepelend decreet is een voordeel op het vlak van rechtszekerheid en transparantie. Dergelijk decreet moet ook zeker de bovengemeentelijke en interbestuurlijke verhoudingen omvatten, opdat de interbestuurlijke verhoudingen geïncorporeerd worden in het bovenlokale en lokale kader. Enkel dankzij een rechtszeker systeem zullen de besturen vertrouwen hebben in de interbestuurlijke afspraken en zullen zij sneller geneigd zijn tot coöperatie en overleg.<sup>649</sup> Dergelijk rechtskader zorgt ervoor dat de transactiekosten van het interbestuurlijk overleg enigszins beperkt kunnen worden.<sup>650</sup>

Het is hierbij belangrijk om tevens te focussen op de informele interbestuurlijke samenwerking die hier en daar al is ontstaan, maar die een onzeker bestaan kent door het gebrek aan een decretale grondslag. Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de Stadsregio Turnhout.<sup>651</sup> Zo niet, geeft een gebrekkige grondslag een risico op onduidelijke interbestuurlijke verhoudingen en rechtsonzekerheid. Een degelijke decretale verankering bestaat dus uit een overkoepelende, transparante en integrale grondslag waarin de nodige rechtszekerheid geboden wordt aan de interbestuurlijke rechten en plichten.<sup>652</sup>

---

<sup>647</sup> De huidige Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2016-2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 953/1, 4 en 25-26, spreekt zich slechts uit over de lokale bestuursverhoudingen. Zie ook J. CRAEGHS., "Het Decreet Lokaal Bestuur in de steigers", *T.Gem.* 2017, afl. 1, 3-5.

<sup>648</sup> K. DE CEUNINCK, "Op naar een nieuw rondje (interne) staatshervorming?", *STUUR* 2014, afl. 3, 34.

<sup>649</sup> S. KEUNEN, "Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk".

<sup>650</sup> Zie *supra*, randnummer 86.

<sup>651</sup> Dit is een samenwerking tussen Turnhout, Oud-Turnhout, Beerse en Vosselaar waarbij men samen beleid wil voeren op een aantal domeinen. Hiervoor richtten zij zelfs een overkoepelende regioraad op met vertegenwoordigers uit de gemeenten. Dit, behouden lokale besluiten, buiten enig decretaal kader. Onlangs klaagden zij het gebrek aan Vlaamse of bovenlokale ondersteuning aan. Zij vroegen naar ondersteuning en ruimte om hun natuurlijk gegroeide samenwerkingsverband uit te werken. Zie *Vr. en Antw.* VI.Parl., vr. nr. 505, 29 november 2016 (Marnic DE MEULEMEESTER, antw. Liesbeth HOMANS).

<sup>652</sup> K. DE CEUNINCK, "Op naar een nieuw rondje (interne) staatshervorming?", *STUUR* 2014, afl. 3, 34 en D. DEOM, "Les autres entité's lie'es aux pouvoirs locaux", *Rev.dr.commun.* 2007, afl. 4, 64-72.

## 7. Besluit

**113.** Het Belgische staatsbestel is grondig gewijzigd dankzij een ruim aantal staatshervormingen. Ergens verbaast het dan ook niet dat er na de eeuwwisseling heel wat problemen opdoken wat betreft het intermediaire bestuurlijke landschap en de interbestuurlijke verhoudingen. Buiten de schaalvergroting aan de hand van gedwongen fusies, de mogelijkheid tot binnengemeentelijke districtsvorming<sup>653</sup> en een aantal andere diverse maatregelen, bleven de klassieke provinciestructuren *quasi* ongewijzigd bestaan. Al snel ontstond de nood aan een hertekend provinciaal niveau. De voornaamste focus van dit onderzoek lag dan ook op het beantwoorden van de vraag hoe de Vlaamse overheid een modern antwoord kan bieden op de nood aan bovenlokale structuren.

**114.** Het formuleren van een modern bovenlokaal antwoord is echter enkel mogelijk mits een grondig begrip van het staatsrechtelijke kader waarin de provincies zich bevinden.

Een eerste element is de decentralisatie waarin de provinciebesturen hun grondslag kennen. De provincie wordt beschouwd als het klassieke archetype van territoriale decentralisatie. In theorie heeft de provincie namelijk een algemeen omschreven bevoegdheid die zich uitstrekt over een welbepaald territoriaal gebied. Zij kan zich namelijk *ex* artikelen 41 en 162 GW toeleggen op de uitsluitend provinciale belangen en in dit opzicht zelf aangelegenheden naar zich toetrekken. In de praktijk blijkt echter dat de Vlaamse decreetgever de notie van het provinciaal belang zodanig strikt omschrijft<sup>654</sup> dat er nog weinig sprake is van een algemeen omschreven bevoegdheid. Wanneer de provincie zich enkel nog maar kan toeleggen op de grondgebonden bevoegdheden, krijgt de provinciale decentralisatie zowel een territoriaal als functioneel karakter.

Eenzelfde evolutie is merkbaar op vlak van de provinciale autonomie onder artikelen 41 en 162 GW. Dankzij haar algemene bevoegdheid over de uitsluitend provinciale belangen kan de provincie in theorie alle aangelegenheden naar zich toetrekken. De federale en Vlaamse overheden moeten hiermee rekening houden en mogen de lokale autonomie niet kennelijk onevenredig beperken.<sup>655</sup> Sinds de vijfde en zesde staatshervorming kregen de gewesten echter de volledige autonomie over de provincies en beschikken zij over een zeer grote appreciatiemarge wat betreft de invulling van het

---

<sup>653</sup> Zie artikel 272 e.v. van het Gemeentedecreet.

<sup>654</sup> Zo hebben de provincies momenteel slechts een gesloten persoonsgebonden taakstelling onder artikel 2 van het provinciedecreet en wordt hen vanaf 1 januari 2018 alle persoonsgebonden bevoegdheden ontnomen via het Taakstellingsdecreet.

<sup>655</sup> Een onevenredig beperking komt voor wanneer deze beperking ertoe zou leiden dat de provincie niet langer het geheel of de essentie van haar bevoegdheden kan uitoefenen of indien de beperking niet verantwoord kan worden door het feit dat een andere bestuursniveau beter geschikt zou zijn. Zie het principiesarrest Arbitragehof 25 mei 2005, nr. 95/2005.

provinciaal belang. De provinciale autonomie staat een provinciale hervorming dan ook niet in de weg, tenzij het Vlaamse Gewest het provinciaal belang onevenredig zou onttrekken aan de provinciebesturen.<sup>656</sup> De lokale autonomie is momenteel dan ook sterk beperkt onder de hiërarchie der rechtsnormen, het bestuurlijk toezicht van het Vlaamse en federale niveau en de strikte decretale invulling van het provinciaal belang.

Een laatste element is de werking van het subsidiariteitsbeginsel in de Belgische staatsstructuur. In tegenstelling tot de Europese Unie, is een formele werking van het subsidiariteitsbeginsel niet evident op nationaal niveau. Nochtans zou een systematische subsidiariteitsafweging de Vlaamse decreetgever kunnen begeleiden in haar zoektocht naar een beter ingericht bovenlokaal niveau.

**115.** Niet alleen de staatsrechtelijke aspecten spelen een rol. Ook de bestuurlijke context van het provinciale niveau kan aantonen met welke problematieken een modern bovenlokaal antwoord te maken kan hebben. Zo blijkt dat de provincies op het intermediaire niveau te maken hebben grote *top-down* en *bottom-up* concurrentie vanuit het Vlaamse niveau en krachtigere lokale besturen. Daarnaast komt de schaal van het provinciale niveau niet altijd overeen met de bovenlokale noden, waardoor heel wat steden en gemeenten regionale centrumfuncties uitoefenen.<sup>657</sup> Door de schaalproblematiek ontstond er tegelijk een amalgaam aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die zich op hetzelfde niveau bevinden als de provincies.

**116.** Het ontbrak de Vlaamse overheid tijdens de interne staatshervorming dan ook niet aan plannen om de bestuurlijke problematiek van de provincies aan te pakken. Zij werkte enkele vernieuwende concepten uit die beter zouden inspelen op de nood aan bovenlokale structuren en belangbehartiging. Zo stelde zij bijvoorbeeld een duidelijke intermediaire positionering van de provincies en een volledig gesloten persoons- en grondgebonden taakstelling voor.<sup>658</sup> Een gebrek aan politieke wil en steun fnuikte evenwel een grondige reorganisatie. De Vlaamse overheid had het zeer moeilijk om haar ideeën uit het Witboek Interne Staatshervorming te concretiseren. Uiteindelijk besloot de Vlaamse Regering in 2014 enkel tot een afslanking van het provinciale niveau.<sup>659</sup> Behoudens een afslanking via het Taakstellingsdecreet is het onduidelijk waarnaar toe de Vlaamse Regering met

---

<sup>656</sup> Zie ook Adv.RvS nr. 58.510/3 over een voorontwerp van decreet 'houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies', *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1.

<sup>657</sup> A. DECORTE en E. WAYENBERG, "Stadsregio's en de problematiek van de centrumfuncties" in W. APPELS e.a. (eds.), *Praktijkids personeels- en organisatiemanagement*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 3-23.

<sup>658</sup> Witboek Interne Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1.

<sup>659</sup> DEPARTEMENT KANSELARIJ EN BESTUUR, *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2014, 12-13.

het bovenlokaal niveau wil gaan. Het is een spijtige zaak dat de Vlaamse overheid niet koos voor een grondige aanpak van het provinciale niveau.<sup>660</sup>

**117.** Het onderzoek leidde ten slotte tot een aanbeveling met betrekking tot de Vlaamse situatie. De uiteindelijke aanbeveling van dit onderzoek putte inspiratie uit de Nederlandse hervormingsdiscussie<sup>661</sup>, maar ging ook na aan welke rechtseconomische, juridisch-bestuurlijke en politieke beginselen een modern bovenlokaal antwoord zou moeten voldoen. Hieruit blijkt dat er steeds een afweging moet gebeuren tussen centralisatie en decentralisatie. Beiden hebben namelijk hun voordelen, maar zorgen elk voor andere bestuurs- en transactiekosten.

Anderzijds kan een modern bovenlokaal antwoord niet zonder een hernieuwd respect voor enkele belangrijke juridische en bestuurlijke beginselen. Hoewel de lokale autonomie *de facto* een beperkte rol heeft, kan zij nog van belang zijn met betrekking tot de invulling van de notie van het provinciaal belang. Een geïnstitutionaliseerd subsidiariteitssysteem kan daarnaast een afgewogen bevoegdheidsverdeling verzekeren.

**118.** Bovenstaande principes hielpen om tot een vijfledige aanbeveling te komen:

Ten eerste dient het hervormen van de bovenlokale structuren steeds bekeken te worden vanuit het perspectief van het intermediaire niveau.<sup>662</sup> Het is namelijk belangrijk om ook rekening te houden met de externe situatie en invloeden van eventuele bovenlokale structuren.

Vervolgens wordt de territoriale organisatie van het provinciale niveau herbekeken. Hieruit blijkt dat schaalvergroting- of verkleining vooral moet uitgaan van de homogene noden en preferenties van een bepaald gebied. In verhouding tot deze preferenties kunnen regionale gebieden ingericht worden die zich toeleggen op de bovenlokale taakbeartiging.

Daarnaast gebeurt de implementatie van deze regionale gebieden het best door het oprichten van bovengemeentelijke besturen met gesloten persoons- en grondgebonden taakstellingen. Dit geeft de decreetgever de kans een nieuw organiek kader in te richten met een duidelijke intermediaire

---

<sup>660</sup> Zie K. DE CEUNINCK, "De Interne Vlaamse Staatshervorming: een treurspel in vijf bedrijven?", *Samenleving en politiek* 2012, afl. 4, 15-25; K. STEYERS e.a., "Van millefeuille tot boekse? Recept van de interne Vlaamse staatshervorming", *Bb&B* 2010, afl. 4, 317-331 en K. DE CEUNINCK, "Op naar een nieuw rondje (interne) staatshervorming?", *STUUR* 2014, afl. 3, 33-34.

<sup>661</sup> Nederland kent namelijk een bredere hervormingsdiscussie. Hoewel ook zij geconfronteerd worden met verschillende schaalproblematieken, heeft Nederland een grotere overlegcultuur en een formele grondslag voor haar talrijke spontane samenwerkingsverbanden op regionaal niveau.

<sup>662</sup> Zie de beschrijving van het intermediaire niveau onder randnummer 101.

positionering die zo min mogelijk interbestuurlijke concurrentiedruk veroorzaakt. Hierbij moet zij rekening houden met de belangen van het subsidiariteitsbeginsel.

Verder mag een nieuwe bovenlokaal antwoord de interbestuurlijke verhoudingen tussen de (boven)lokale, intergemeentelijke en Vlaamse besturen niet vergeten. Omwille van hun territoriale gebondenheid is het interessant om hierbij in te zetten op een gedragen interbestuurlijke, geïntegreerde gebiedswerking. De nieuwe bovengemeentelijke besturen kunnen een belangrijke rol spelen bij het afstemmen van projecten aan de gemeenschappelijke visies en doelstellingen van de besturen uit de betrokken regio. De bovengemeentelijke besturen modereren en beheren de interbestuurlijke, regionale verhoudingen om tot een gedragen beleid te komen.

De positionering van deze nieuwe regionale, bovengemeentelijke besturen en een correcte interbestuurlijke samenwerking is ten slotte slechts mogelijk mits een transparant, overkoepelend en rechtszeker decretaal kader die de interbestuurlijk samenwerking een formele grondslag kan bieden. De Vlaamse decreetgever kan, afhankelijk van de bovenlokale noden, ook opteren voor een gefaseerde reorganisatie van het provinciale niveau.

**119.** Hoewel enige aarzeling geen slechte zaak is, zal het zal vermoedelijk nog even wachten zijn vooraleer de Vlaamse Regering met nieuwe voorstellen naar buiten komt. Het invoeren van een modern antwoord op de nood aan bovenlokale structuren is geen lichtzinnige beslissing en vereist het nodige maatwerk. Pas na een duidelijke Vlaamse visievorming en een overlegperiode met de lokale besturen zal het mogelijk zijn een gedragen hervorming uit te rollen. Het ontwikkelen van een langetermijnvisie met betrekking tot het intermediaire niveau en de interbestuurlijke verhouding kan overigens de transparantie van het Vlaamse beleid verbeteren en zorgt voor rechtszekerheid voor de bovenlokale en lokale besturen.<sup>663</sup> De Vlaamse Regering maakt dus best snel werk van een hernieuwde visie op het bovenlokale niveau.

---

<sup>663</sup> K. DE CEUNINCK e.a., *Quid pro quo? Nederlandse inspiratie voor een vernieuwde taakstelling van de Vlaamse provincies*, Brussel, Vlabest, 2015, 26-30.

## Bibliografie

### Wetgeving

#### Europese Unie:

- Handv. Raad van Europa nr.122, 15 oktober 1985 inzake lokale autonomie, *BS* 23 september 2004, 68968.
- Verdrag 7 februari 1992 betreffende de Europese Unie, *BS* 30 oktober 1993, 23844.
- Richtl.Parl. en Raad nr. 2000/60/EG, 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, *Pb.L.* 22 december 2000, afl. 327, 1.
- Handv., 12 december 2007 van de grondrechten van de Europese Unie, *Pb.C.* 26 oktober 2012, afl. 326, 391.
- Prot. nr. 2, 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 9 mei 2008, afl. 115, 206.

#### België:

- Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9434.
- Bijzondere wet 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *BS* 3 augustus 2001, 26636.
- Herziening 29 maart 2012 van artikel 195 GW, *BS* 6 april 2012, 22095.
- Herziening 6 januari 2014 van artikel 41 GW, *BS* 31 januari 2014, 8582.
- Herziening 6 januari 2014 van artikel 162 GW, *BS* 31 januari 2014, 8583.
- Bijzondere wet 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming, *BS* 31 januari 2014, 8641.
  
- Provinciewet 30 april 1836, *BS* 27 november 1891, 1891.
- Wetten 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, *BS* 2 augustus 1966, 7799.
- Wet 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de nieuwe gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen, *BS* 13 augustus 1988, 11374



- Decr.VI. 17 december 1997 houdende bekrachtiging van de bindende bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, *BS 21 maart 1998, 8306.*
- Decr.VI. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, *BS 31 oktober 2001, 37846.*
- Decr.VI. 22 maart 2002 houdende de ondersteuning van stadsvernieuwingsprojecten, *BS 7 mei 2002, 19042.*
- Decr.VI. 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds, *BS 29 januari 2003, 3657.*
- Decr.W. 29 januari 2004 habilitant le Gouvernement à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux, *BS 23 februari 2004, 10373.*
- Decr.W. 12 februari 2004 organisant les provinces wallonnes dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, *BS 30 maart 2004, 17833.*
- Gemeentedecreet 15 juli 2005, *BS 31 augustus 2005, 38153.*
- Provinciedecreet 9 december 2005, *BS 29 december 2005, 56891.*
- Decr.VI. 15 juli 2011 houdende instemming met het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009, *BS 31 augustus 2011, 55686.*
- Decr.VI. 8 juli 2011 houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS 25 augustus 2011, 54542.*
- Decr.VI. 29 juni 2012 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS 3 augustus 2012, 45990.*
- Decr.VI. 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid, *BS 16 augustus 2012, 48256.*
- Decr.VI. 6 juli 2012 betreffende het Lokaal Cultuurbeleid, *BS 28 augustus 2012, 51053.*
- Decr.VI. 6 juli 2012 houdende het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid, *BS 3 september 2012, 53818.*
- Decr.VI. 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid, *BS 9 augustus 2012, 46502.*
- Decr.VI. 13 mei 2016 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking en het Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS 17 juni 2016, 36782.*

- Decr.VI. 24 juni 2016 houdende de regels voor de vrijwillige samenvoeging van gemeenten 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, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, *BS* 19 augustus 2016, 52554.
- Decr.VI. 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *BS* 13 december 2016, 84919.
- Decr.W. 9 maart 2017 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux élections locales, *BS* 27 maart 2017, 39892.
- KB 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State, *BS* 14 januari 1992, 564.
- KB 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten, *BS* 28 maart 2003, 15929.
- B.VI.Reg. 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, *BS* 21 maart 1998, 8322.

#### Nederland:

- Wet 20 december 1984 houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen, *Stb.* 27 december 1984, 669.
- Wet 10 september 1992 houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies, *Stb.* 22 oktober 1992, 550.
- Wet 17 december 2014 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's, *Stb.* 24 december 2014, 557.

#### **Parlementaire stukken en handelingen**

- Adv.RvS nr. 31.226/VR over een voorontwerp van bijzondere wet 'houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de Gewesten en de Gemeenschappen', *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-709/1.
- Ontwerp van Gemeentedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 347/1.
- Ontwerp van het Provinciedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 473/1.
- Witboek Interne Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1088/1.
- Ontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1493/1.

- Adv.RvS nr. 50.557/3 met betrekking tot het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1493/1, 157-171.
- Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1.
- Voorstel tot herziening van artikel 5 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-13, nr. 2235/1.
- Voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2237/1.
- Voorstel tot herziening van artikel 162 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2238/1.
- Groenboek Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2185/1.
- Beleidsbrief Steden Beleidsprioriteiten 2013-2014, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2222/1.
- Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 138/1, 16-17.
- Beleidsnota Bestuurszaken 2014-2019, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 139/1.
- Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2015-2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 526/1.
- Voorstel van bijzonder decreet in houdende bevordering van regionale samenwerking en gefaseerde ombouw van de provincies tot stads- en streekgewesten, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 670/1.
- Ontwerp van decreet houdende de regels voor de vrijwillige samenvoeging van gemeenten 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, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 765/1.
- Motie tot besluit van het op 15 juni 2016 in plenaire vergadering gehouden actualiteitsdebat over de door de Vlaamse Regering voorgestelde hervorming van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 828/1.
- Ontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1.
- Adv.RvS nr. 58.510/3 over een voorontwerp van decreet 'houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies', *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1.
- Adv.RvS. nr. 59.589/3 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies', *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1.
- Verslag namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 15/7-A.

- Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 773/1.
- Beleidsbrief Bestuurszaken 2016-2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 951/1.
- Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2016-2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 953/1.
- Groenboek Bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 967/1.
- Ontwerp van decreet betreffende onteigening voor het algemeen nut, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 991/1.
- Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen in de beleidsvelden cultuur en jeugd, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1082/1.
- Ontwerp van decreet houdende de ondersteuning van bovenlokale sportinfrastructuur en topsportinfrastructuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1116/1.
- Ontwerp van bijzonder decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1127/1.
- Ontwerp van decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1128/1.
  
- *Hand.* VI.Parl. 2015-16, 15 juni 2016, nr. 40.
- *Hand.* VI.Parl. comm. voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid, 2 mei 2017.
- *Hand.* VI.Parl. comm. voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid, 9 mei 2017.
  
- *Vr. en Antw.* VI.Parl., vr. nr. 950, 28 januari 2015 (Kurt DE LOOR, antw. Liesbeth HOMANS).
- *Vr. en Antw.* VI.Parl., vr. nr. 1374, 24 februari 2016 (Ingrid PIRA, antw. Liesbeth HOMANS).
- *Vr. en Antw.* VI.Parl., vr. nr. 1342, 25 februari 2016 (Mercedes VAN VOLCEM, antw. Liesbeth HOMANS).
- *Vr. en Antw.* VI.Parl., vr. nr. 2486, 22 juni 2016 (Michel DOOMST, antw. Liesbeth HOMANS).
- *Vr. en Antw.* VI.Parl., vr. nr. 505, 29 november 2016 (Marnic DE MEULEMEESTER, antw. Liesbeth HOMANS).

## Rechtspraak

- HvJ 12 november 1996, nr. C-84/99, ECLI:EU:C:1996:431, Verenigd Koninkrijk /Raad.
- HvJ (3<sup>e</sup> k.) 12 mei 2011, nr. C-176/09, ECLI:EU:C:2011:290, Luxemburg/Parlement en Raad.
- HvJ (2<sup>e</sup> k.) 29 maart 2012, nr. C-504/09 P, ECLI:EU:C:2012:178, Commissie/Polen.
- HvJ (2<sup>e</sup> k.) 29 maart 2012, nr. C-505/09 P, ECLI:EU:C:2012:179, Commissie/Estland.
- HvJ (2<sup>e</sup> k.) 18 juni 2015, nr. C-508/13, ECLI:EU:C:2015:403, Estland/Parlement en Raad.
  
- Arbitragehof 23 december 1987, nr. 44/87.
- Arbitragehof 22 december 1988, nr. 73/88.
- Arbitragehof 1 juli 1993, nr. 51/93.
- Arbitragehof 16 december 1993, nr. 85/93.
- Arbitragehof 22 juni 1994, nr. 49/94.
- Arbitragehof 25 april 1995, nr. 36/95.
- Arbitragehof 20 januari 1999, nr. 3/99.
- Arbitragehof 17 juni 1999, nr. 69/99.
- Arbitragehof 3 mei 2000, nr 52/2000.
- Arbitragehof 25 maart 2003, nr. 35/2003, *TBP* 2003, afl. 108, 349.
- Arbitragehof 21 januari 2004, nr. 12/2004.
- Arbitragehof 25 mei 2005, nr. 95/2005.
- GwH 19 september 2007, nr. 119/2007.
- GwH 15 januari 2009, nr. 7/2009.
- GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010.
- GwH 16 juni 2011, nr. 109/2011, *T.Gem.* 2012, afl. 1, 46.
- GwH 22 maart 2012, nr. 47/2012.
- GwH 27 februari 2014, nr. 36/2014.
- GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015.
- GwH 2 juli 2015, nr. 100/2015.
- GwH 19 november 2015, nr. 162/2015.
  
- Cass. 10 juni 1996, AR S.95.0114.F.
- Cass. 9 januari 1997, AR C.96.0066.F.
- Cass. 7 juni 2002, nr. AR C.01.0039.F.
- Cass. 14 oktober 2002, nr. AR C.00.0363.N, *Arr.Cass.* 2002, afl. 10, 2167.
- Cass. 20 februari 2006, AR C.04.0495.N.

- RvS 9 september 1999, nr. 83.411.
- RvS 29 juni 2000, nr. 88.442.
- RvS 17 januari 2003, nr. 114.644.
- RvS 9 maart 2004, nr. 128996.
- RvS 15 mei 2004, nr. 131299.
- RvS 27 januari 2005, nr. 139.846.
- RvS 27 oktober 2006, nr. 164.193.
- RvS 9 januari 2007, nr. 166.439.
- RvS 24 januari 2007, nr. 167.023.
- RvS 29 maart 2007, nr. 169.535.
- RvS 5 februari 2009, nr. 190231.
- RvS 12 februari 2009, nr. 190373.
- RvS 29 juni 2012, nr. 220.124.
- RvS 12 juli 2012, nr. 220293.
- RvS 2 april 2013, nr. 223.094, *APT* 2013, afl. 3, 332.
- RvS 29 april 2013, nr. 223.318.
- RvS 26 juni 2013, nr. 224085.
- RvS 11 juli 2013, nr. 224346.
- en RvS 12 mei 2015, nr. 231.206.

### Rechtsleer en naslagwerken

- AERTS,S., "Lokale autonomie en de rechtspositieregeling van het Vlaams gemeentepersoneel. Beknopte schets en signalering van enkele knelpunten", *TBP* 2015, afl. 4-5, 228-242.
- ALEN, A., (ed.), *De vijfde staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2002, xvi + 317 p.
- ALEN, A., "Principe de subsidiarité et fédéralisme" in DELPEREE, F., (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 461-462.
- ALEN, A., *Syllabus Staatsrecht*, Deurne, Kluwer rechtswetenschappen, 1993, 364 p.
- ALEN, A., DALLE, B., MUYLLE, K., PAS, W., VAN NIEUWENHOVE, J. en VERRIJDT, W., (eds.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 651 p.
- ALEN, A., HEIRBAUT, D., HERINGA, A.W. en ROTTEVEEL MANSVELD, C.J., (eds.), *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815 (200 jaar Grondwet van 1815)*, Brugge/Den Haag, die Keure/Boom, 2016, 257 p.

- ANTHIERENS, G., DE MUYNCK, D., DESMET, S., DUJARDIN, J., ROOSEN, T., SOMERS, W., VAN LOOCK, R., VAN NIEUWENHOVE, J., VANSUMMEREN, L., VANWINCKELEN, K. en VOS, J.M., “Provincies in Vlaanderen” in VAN LOOCK, R. en VINZENT, S., (eds.), *Praktisch handboek voor provincierecht*, Brugge, die Keure, 2014, 1-22.
- ANTHIERENS, G., DE MUYNCK, D., DESMET, S., DUJARDIN, J., ROOSEN, T., SOMERS, W., VAN LOOCK, R., VAN NIEUWENHOVE, J., VANSUMMEREN, L., VANWINCKELEN, K. en VOS, J.M., “Bevoegdheden” in VAN LOOCK, R. en VINZENT, S., (eds.), *Praktisch handboek voor provincierecht*, Brugge, die Keure, 2014, 237-359.
- APPELS, W., BLOCKERIJ, A., DECORTE, A., CASAER, D., DE RYNCK, F., REYNAERT, H., RUYSS C., SUYKENS M., VAN DOOREN W. en WAYENBERG, E., (eds.), *Praktijkids personeels- en organisatiemanagement*, Antwerpen, Kluwer, losbl.
- BAETEN, S. EN VANDENDRIESSCHE, F., “Oprichting van rechtspersonen en participaties” in VAN HAEGENDOREN, G. en SEUTIN, B., *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure, 2007, 33-49.
- BATSELÉ, D., MORTIER, T. en SCARCEZ, M., *Algemeen Administratief Recht*, Brussel, Bruylant, 2012, 1031 p.
- BIJNENS, D., SCHOLLEN, P. en THEUNIS, J., “De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak 2014”, *TBP* 2016, afl. 3, 126-172.
- BIJNENS, D., POTARGENT, S. en THEUNIS, J., “De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak 2015”, *TBP* 2017, afl. 3, 114-165.
- BOON, K., DE WITTE, L. en CORNELIS, M., “Slagkracht en schaalvoordelen versus lokale verankering?”, *Orde dag* 2012, afl. 7, 73-83.
- BOONE, R., “In een federale staat bestaan homogene bevoegdheidspakketten eigenlijk niet”, *Juristenkrant* 2013, afl. 279, 8-9.
- BRENDAN, L., “Laboratory federalism and the Kable principel”, *Federal Law Review* 2014, afl. 3, 519-538.
- BUIJS, X. en GLABEKE, A., “De zaak van de wegen: een zaak van de gemeenteraad”, *TROS* 2013, afl. 70-71, 162-166.
- BUIJS, X. en GLABEKE, A., “Taakstelling in de ruimtelijke planning: wie is bevoegd voor wat?”, *TROS* 2007, afl. 47, 284-291.
- CABUS, P. en SAEY, P., “Subsidiariteit in het nieuwe Vlaamse planningsysteem: plaatsbepaling en eerste evaluatie”, *TROS* 2000, bijzonder nummer, 31-45.
- CAMBIEN, N., “Regio’s en de rechtsbescherming voor de Europese Gerechtshoven”, *TBP* 2010, afl. 10, 631-635.

- CANTILLON, B., VELAERS, J., POPELIER, P. en SINARDET, D., (eds.), *België, quo vadis?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, xvi + 370 p.
- CHARLIER, F., "Provinciale en lokale besturen", *TBP* 2014, afl. 8, 505-513.
- COOLSAET, A., "De tuchtregeling voor het brandweerpersoneel en het bestuurlijk toezicht", *T.Gem.* 2007, afl. 3, 251-255.
- CRAEGHS, J., "Het Decreet Lokaal Bestuur in de steigers", *T.Gem.* 2017, afl. 1, 3-5.
- DE BECKER, A., GORIS, J., WIRTGEN, A., LEUS, K., ONGENA, F., *Het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2010, ix + 150 p.
- DE BECKER, A. en VAN DEN BOSSCHE, E., (eds.), *Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 GW*, Brugge, die Keure, 2011, 275 p.
- DEBIEVRE, J., "Op zoek naar meer democratische legitimiteit en controle (maar minder toezicht) – Recente wijzigingen aan het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking", *T.Gem.* 2013, afl. 2, 64-75.
- DE BROUX, P., "introduction à la décentralisation administrative : évolutions théoriques et pratiques politiques" in JADOUL, P., LOMBAERT, B. en TULKENS, F., (eds.), *Le paraétatisme. Nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes*, Brussel, la Charte, 2010, 1-32.
- DE CEUNINCK, K., "30 jaar na de gemeentelijke fusies 1976-2006. Op zoek naar een draagvlak voor verdere fusies/defusies in de stad Gent", *Bb&B* 2006, afl. 3, 201-215.
- DE CEUNINCK, K., *Evaluatie Interne Staatshervorming*, Brussel, Vlabest, 2014, 36 p.
- DE CEUNINCK, K., "Opgeruimd staat netjes? Fusies en alternatieven voor de bestuurlijke verrommeling", *Bb&B* 2010, afl. 4, 332-346.
- DE CEUNINCK, K., "Op naar een nieuw rondje (interne) staatshervorming?", *STUUR* 2014, afl. 3, 33-34.
- DE CEUNINCK, K., *Over bestuurskrachtmetingen en hun gevolgen*, Brussel, Vlabest, 2013, 21 p.
- DE CEUNINCK, K. en VALCKE, T., "Complementariteit of concurrentie? De slingerbeweging van de centraal-provinciale relaties" in REYNAERT, H., VALCKE, T. en WAYENBERG, E., (eds.), *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd*, Brugge, Vanden Broele, 2011, 1-25.
- DE CEUNINCK, K. en VALCKE, T., "Van Gemeentewet naar Gemeentedecreet: gemeentelijke autonomie in historisch perspectief" in REYNAERT, H. en STEYVERS, K., (eds.), *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 41-60.
- DE CEUNINCK, K., VALCKE, T. en VERHELST, T., *Quid pro quo? Nederlandse inspiratie voor een vernieuwde taakstelling van de Vlaamse provincies*, Brussel, Vlabest, 2015, 52 p.



- DE CEUNINCK, K., STEYVERS, K., VALCKE, T. en VAN BEVER, E., “Lokale politiek in een multi-level governance systeem: centraal-lokale relaties” in REYNAERT, H. en STEYVERS, K., (eds.), *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 61-94.
- DE CLERCQ, M., *Economie toegelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, xxvii + 695 p.
- DE COCK, W., “De impact van de hiërarchie der rechtsnormen en het medebewind op de gemeentelijke reglementaire bevoegdheid”, *TVW* 2012, afl. 3, 207-210.
- DECORTE, A. en WAYENBERG, E., “Stadsregio’s en de problematiek van de centrumfuncties” in APPELS, W., BLOCKERIJ, A., DECORTE, A., CASAER, D., DE RYNCK, F., REYNAERT, H., RUYSC, S., SUYKENS M., VAN DOOREN W. en WAYENBERG, E., (eds.), *Praktijkgids personeels- en organisatiemanagement*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 3-23.
- DEFOORT, P., “De bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?”, *TROS* 2005, afl. 40, 281-335.
- DEFOORT, P., “De bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen... Welke bevoegdheid?”, *TROS* 2015, afl. 80, 293-331
- DEFOORT, P., noot onder RvS 9 januari 2007, nr. 166.439, *TROS* 2007, afl. 47, 259-268.
- DE HERT, P. en WIECZOREK, I., “Testing the Principle of Subsidiarity in EU Criminal Policy - The Omitted Exercise in the Recent EU Documents on Principles for Substantive European Criminal Law”, *New Journal of European Criminal Law* 2012, afl. 3, 394-411.
- DELPEREE, F., (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 583 p.
- DE MOT, J., (ed.), *Liber amicorum Boudewijn Bouckaert*, Brugge, die Keure, 2012, 423 p.
- DENYS, M., *De begrippen gemeentelijke, provinciaal en algemeen belang*, Heule, UGA, 1969, 133 p.
- DEOM, D., “Les autres entités liées aux pouvoirs locaux”, *Rev.dr.commun.* 2007, afl. 4, 64-72.
- DEPARTEMENT KANSELARIJ EN BESTUUR, *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2014, 194 p.
- DEPARTEMENT RUIMTELIJKE ORDENING, WOONBELEID EN ONROEREND ERFGOED, *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2011, 489 p.
- DEPARTEMENT RUIJTE VLAANDEREN, Witboek *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2017, 187 p.
- DE RYNCK, F., “Subsidiariteit in de ruimtelijke ordening. Een bestuurskundige bijdrage”, *TROS* 2000, bijzonder nummer, 50-59.
- DE RYNCK, F., WAYENBERG, E., VOETS, J. en DECORTE, A., *Regioscreening als instrument voor bestuurlijke hervorming*, Gent, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 2011, 132 p.

- DE SADELEER, N., "Het verzorgingsbeginsel: een stille revolutie", *TMR* 1999, 82-99.
- DE SCHEPPER, G. en VERLET, D., "Op naar een (nog) beter bestuurlijk beleid in Vlaanderen: de crisis als gangmaker of rem?", *Bb&B* 2010, afl. 3, 253-271.
- DUJARDIN, J., VANDE LANOTTE, J., GOOSSENS, J. en GOEDERTIER, G., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, xix + 461 p.
- DUJARDIN, J. en VAN DAMME, M., "Wetgevingstechniek en de besluiten van de provinciale en lokale besturen", *TVW* 2010, afl. 3, 195-199.
- ELST, M. en VAN NIEUWENHOVE, J., *De zelfinrichtingsbevoegdheden van de deelstaten*, Brugge, die Keure, 2017, 219 p.
- GEERAERTS, K. en BURSENS, P., "Van kaderrichtlijn water tot decreet integraal waterbeheer. Impact van binnenlandse factoren op de Vlaamse aanpassing aan Europese regelgeving", *Bb&B* 2007, afl. 2, 125-142.
- GOOSSENS, J., *The Future of Administrative Justice-Judicial Review of Administrative Action in Comparative Perspective*, onuitg. doctoraatsthesis faculteit Rechtsgeleerdheid UGent, 2016, xi + 319 p.
- DEPOORTER, B., *Rechtseconomie: editie 2013-2014*, onuitg. cursus faculteit Rechtsgeleerdheid UGent, 2013, 14-15.
- GOOSSENS, J. en CANNOOT, P., *Recente ontwikkelingen in Belgisch grondwettelijk recht 2014-2015. Eén jaar BelConLawBlog*, Brugge, die Keure, 2015, vii + 141 p.
- GORIS, J., "Het administratief toezicht" in SEUTIN, B. en VAN HAEGENDOREN, G., (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 481-496.
- GORIS, J., "Het georganiseerd bestuurlijk beroep en het algemeen bestuurlijk toezicht: de soms vage scheidingslijn wordt steeds vager", *T.Gem.* 2007, afl. 3, 189-197.
- HOET, P., "Doorwerking van het Unierecht in het nationale straf- en strafprocesrecht. Artikel 54 SUO en de kaderbesluiten" in ROZIE, M. en STRAETMANS, G., (eds.), *Doorwerking van het Europese recht in de nationale rechterlijke praktijk*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 166-167.
- HUBEAU, B., VANDEVYVERE, W. en DEBERSAQUES, G., (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening En Stedenbouw*, Brugge, I, die Keure, 2011, lxi + 1419 p.
- JADOUL, P., LOMBAERT, B. en TULKENS, F., (eds.), *Le paraétatisme. Nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes*, Brussel, la Charte, 2010, 621 p.
- JUDO, F., "De draagwijdte van het evenredigheidsbeginsel als bevoegdheidsverdelende norm", *NJW* 2010, afl. 2015, 64.
- JUDO, F., "Deelstatelijk staatsrecht in België. Theorie en praktijk van constitutieve autonomie en bijzondere decreten", *CDPK* 2006, afl. 2, 250-279.

- JUDO, F., “De kracht van het negatieve voorbeeld - Twee grondwetten over de provinciale realiteit” in ALEN, A., HEIRBAUT, D., HERINGA, A.W. en ROTTEVEEL MANSVELD, C.J., (eds.), *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815 (200 jaar Grondwet van 1815)*, Brugge/Den Haag, die Keure/Boom, 2016, 169-182.
- JUDO, F., “Taakstelling en financiering van de provincies – des Guten zu viel?”, *RW* 2015-16, afl. 31, 1202.
- KEUNEN, S., “Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk voor de democratische legitimiteit van lokale besturen”, *TBP* 2016, afl. 4-5, 248-260.
- KEUNEN, S. en HENNAU, S., “Gemeentelijke fusies: een antwoord op het bestuurskrachtprobleem?”, *Juristenkrant* 2016, afl. 325, 12-13.
- KEYAERTS, D., *Better regulation en de EU-rechter: een overbrugbare kloof*, Brugge, die Keure, 2012, 279 p.
- KIEKENS, N. en VANDENDRIESSCHE, F., “De organisatie van de brandweer in België: een stand van zaken”, *T.Gem.* 2007, afl. 4, 269-286.
- LANCKSWEEERDT, E., “De gevolgen van het aanvullend protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten”, *T.Gem.* 2012, afl. 2, 180-182.
- LAVRYSEN, L., “Het Verdrag van Lissabon en de milieubescherming”, *TMR* 2009, afl.3, 206-218.
- LECOCQ, A., “Le principe de subsidiarité confirmé par la Cour suprême administrative française”, *RGF* 2010, afl. 1, 4-11.
- LEMIEUX, P., “The public choice revolution”, *Regulation* 2004-05, afl. 3, 22-29.
- LENAERTS, A. en VANOVERMEIRE, V., “De toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op handelingen van de lidstaten: een analyse in het licht van het arrest C-617/10 van het Hof van Justitie van 26 februari 2013 inzake Åkerberg Fransson”, *TBP* 2016, afl. 1, 16-33.
- LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, xxxiv + 754.
- LEURQUIN-DE VISSCHER, F., “Existe-t-il un principe de subsidiarité?” in DELPEREE, F., (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 21-45.
- LEVY, J., “Federalism, Liberalism, and the Separation of Loyalties”, *The American Political Science Review* 2007, afl. 3, 459-477.
- LUST, S., *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2014, xii + 184.
- MARTYN, G. en OPSOMMER, R., *Geschiedenis van het publiekrecht en de politiek*, Brugge, die Keure, 2014, 177-186.

- MAST, A., ALEN, A. en DUJARDIN, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Brussel, Story-Scientia, 1986, xxx + 710 p.
- MATTHIJS, H., *Overheidsbegrotingen. Federale staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, die Keure, 2015, 624 p.
- MATTHYS, J., “Bevoegdheidsverdelingen gezien als eigendomsrechten: redt Bartolus na de tijger ook de (Vlaamse) leeuw?” in DE MOT, J., (ed.), *Liber amicorum Boudewijn Bouckaert*, Brugge, die Keure, 2012, 147-160.
- MEEUS, R., “De gemeenten en lage-emissiezones”, *T.Gem.* 2016, afl. 4, 245-254.
- MOLITOR, C., “A quel moment les autorités de tutelle peuvent-elles intervenir à l’égard des décisions d’attribution d’un marché public prises par les communes?”, *Rev.dr.Commun.* 2010, afl. 3, 75-86.
- MOLLIN, J., “Subsidiariteitsbeginsel als waarborg voor lokale autonomie”, *Juristenkrant* 2011, afl. 132, 10-11.
- NIHOUL, M., “La protection juridique de l'autonomie locale par la Cour constitutionnelle en Belgique” in X, *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, 1099-1121.
- NOEL, A., “Réformes et provinces wallonnes”, *Rev.dr.commun* 2014, afl. 4, 64-79.
- OPDEBEEK, I., “Het dwangtoezicht, het ultieme wapen tegen een onwillig bestuur”, *T.Gem.* 2005, afl. 3, 194-197.
- OPDEBEEK, I. en COOLSAET, A., “De Wet Motivering Bestuurshandelingen: een korte, maar revolutionaire wet” in OPDEBEEK, I. en COOLSAET, A., (eds.), *De formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, die Keure, 2013, 5-7.
- PEETERS, Y., *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 443 p.
- PEIFFER, Q. en SAUTOIS, J., “L’autonomie constitutive après la sixième réforme de l’État” in SAUTOIS, J. en UYTENDAELE, M., (Eds.), *La sixième réforme de l’État (2012-2013)-Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Brussel, Anthemis, 2014, 103-144.
- POPELIER, P., “De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië”, *CDPK* 2012, afl. 3, 421-443.
- POPELIER, P. en VANDENBRUWAENE, W., “De subsidiariteitstoets door de parlementen in België: politieke dialoog, lethargie, en een gemiste kans”, *TVW* 2015, afl. 1, 17-31.
- REYNAERT, H., (ed.), *Veranderende lokale besturen voor en door de mensen?!*, Brugge, Vanden Broele, 2017, 136 p.
- REYNAERT, H. en STEYVERS, K., (eds.), *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 309 p.

- REYNAERT, H. en VALCKE, T., *De provincie doorgelicht. Wegwijs in uw provincie*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 99 p.
- REYNAERT, H., VALCKE, T. en WAYENBERG, E., (eds.), *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd*, Brugge, Vanden Broele, 2011, 204 p.
- ROELANDTS, B., "Ruimtelijke Structuurplanning" in HUBEAU, B., VANDEVYVERE, W. en DEBERSAQUES, G., (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening En Stedenbouw*, Brugge, I, die Keure, 2011, 171-257.
- ROZIE, M. en STRAETMANS, G., (eds.), *Doorwerking van het Europese recht in de nationale rechterlijke praktijk*, Antwerpen, Intersentia, 2012, xiii + 194 p.
- RUIZ-HUARTA, J. en DIAZ POLIDO, J., "Old-age benefits and decentralisation: the Spanish case in comparative perspective", *European Journal of Social Security* 2004, afl. 4, 299-334.
- SACREAS, Y., "Constitutionele en bevoegdheidsrechtelijke benadering van het Gemeentedecreet", *T.Gem.* 2006, afl. 1, 5-8.
- SACREAS, Y., "De gewestelijke bevoegdheden inzake de ondergeschikte besturen: een algemeen overzicht" in A. ALEN (ed.), *De vijfde staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 66-82.
- SACREAS, Y., "De ondergeschikte besturen: een stand van zaken", *TBP* 2004, afl. 2, 67-84.
- SAUTOIS, J. en UYTENDAELE, M., (Eds.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013)-Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Brussel, Anthemis, 2014, 610 p.
- SEBREGHTS, H., "Subsidiariteit: vooral een kwestie van attitude", *TROS* 2000, afl. 19, 128-143.
- SEERDEN, S., *Publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden*, Apeldoorn, Maklu, 1993, xix + 353 p.
- SEUTIN, B. en VAN HAEGENDOREN, G., (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, die Keure, 2017, 580 p.
- SHAH, A., "On the design of economic consitutions", *The Canadian Journal of Economics* 1995, afl. 2, 614-618.
- SOMIN, I., "Democracy, foot voting and the case for limiting federal power", *Montana Law Review* 2015, afl. 1, 21-40.
- STEYERS, K., WAYENBERG, E. en REYNAERT, H., "Van millefeuille tot boekske? Recept van de interne Vlaamse staatshervorming", *Bb&B* 2010, afl. 4, 317-331.
- STERCKX, D., RYCKBOST, I., DELVA, T., VAN BOSSUYT, A. en VERMEERSCH, A., *Zo werkt Europa na Lissabon*, Brugge, die Keure, 2010, 550 p.
- STIGLER, G., "The economies of scale", *Journal of Law and Economics* 1958, afl. 1, 54-71.

- STRAETMANS, G., VAN DEN BOSSCHE, A. en HOORNAERT, L., (eds.), *Lokale besturen: dichtbij en EU-nabij*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 138 p.
- TANS, O., “De oranje kaart: een nieuwe rol voor nationale parlementen?”, *SEW* 2007, afl. 11, 442-446.
- TEMMERMAN, C., DE RYNCK, F., VOETS, J. en WAYENBERG, E., “De problematiek van de stadsregio’s in Vlaanderen: de nood aan een Vlaamse agenda”, *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2012, afl. 4, 55-69.
- TEULINGS, C., BOVENBERG, L. en VAN DALEN, H., *De cirkel van goede intenties: de economie van het publieke belang*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2005, 155 p.
- THEUNIS, J., “De bevoegdheidsoverdrachten inzake lokale besturen” in ALEN, A., DALLE, B., MUYLLE, K., PAS, W., VAN NIEUWENHOVE, J. en VERRIJDT, W., (eds.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 547-556.
- THEUNIS, J., “De exceptie van onwettigheid (artikel 159 G.W.): meer vragen dan antwoorden?”, *RW* 2007-08, afl. 31, 1266-1281.
- TIJS, R., *Algemeen Bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, xxxiv + 476 p.
- UYTENDAELE, M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Anthemis, 2014, 1057 p.
- VALCKE, T., “Live and let die? Welke toekomst voor de Vlaamse provincies?”, *Bb&B* 2010, afl. 4, 360-379.
- VALCKE, T. en DE CEUNINCK, K., “De gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 2012 in het licht van de interne Vlaamse staatshervorming”, *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 2012, afl. 4, 70-81.
- VALCKE, T. en DE CEUNINCK, K., “De Interne Vlaamse Staatshervorming: een treurspel in vijf bedrijven?”, *Samenleving en politiek* 2012, afl. 4, 15-25.
- VALCKE, T. en VERHELST, T., “Doorstart of doodlopende straat voor de provincies? Een comparatieve analyse van de steun voor functionele en territoriale hervormingen in veertien Europese landen” in REYNAERT, H., (ed.), *Veranderende lokale besturen voor en door de mensen?!*, Brugge, Vanden Broele, 2017, 113-127.
- VALCKE, T. en WAYENBERG, E., “Strategie in de provincie Limburg” in REYNAERT, H., VALCKE, T. en WAYENBERG, E., (eds.), *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd*, Brugge, Vanden Broele, 2011, 49-62.
- VALCKE, T., DE CEUNINCK, K. en VERHELST, T., “Inspiratie boven de Moerdijk? Een analyse van de territoriale, bestuurlijke, functionele en financiële organisatie van de Nederlandse provincies”, *TBP* 2016, afl. 2, 63-80.
- VAN CAMPENHOUT, D., “Nieuwe regels inzake het administratief toezicht op de OCMW's”, *TBP* 1999, 615-616.

- VAN DAMME, M., “Bestuursrechtelijke uitdagingen voor de toekomst”, *RW* 2011-12, afl. 1, 36-40.
- VAN DAMME, M., *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2015, 449 p.
- VAN DAMME, M. en DE SUTTER, B., *Raad van State II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, 263 p.
- VANDE LANOTTE, J., *De noodzakelijke decentralisatie?*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1988, xx + 556 p.
- VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, J., HAECK, Y., GOOSSENS, J. en DE PELSMAEKER, T., *Belgisch Publiekrecht*, I en II, Brugge, die Keure, 2015, xxxii + 1594 p.
- VANDENBOSSCHE, E., (ed.), *Evoluties in het Belgisch coöperatief federalisme / Evolutions dans le fédéralisme coopératif belge*, Brugge, die Keure, 2013, 161 p.
- VANDENBOSSCHE, E., “Het subsidiariteitsbeginsel, het substitutierecht en artikel 195bis GW” in VANDENBOSSCHE, E. en VAN DROOGHENBROECK, S., (eds.), *Europese voorschriften en staatshervorming / Contraintes européennes et réforme de l'Etat*, Brugge, die Keure, 2013, 139-168.
- VAN DEN BOSSCHE, A. en PRINSSSEN, J., “De rechtstreekse toegang tot het Gerecht van Eerste Aanleg en het Hof van Justitie”, *TPR* 2008, afl. 1, 227-294.
- VANDENBOSSCHE, E. en VAN DROOGHENBROECK, S., (eds.), *Europese voorschriften en staatshervorming / Contraintes européennes et réforme de l'Etat*, Brugge, die Keure, 2013, 436 p.
- VANDENBRUWAENE, W., “De rechterlijke toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel”, *RW* 2015-16, afl. 9, 323-332.
- VANDENBRUWAENE, W., “Het subsidiariteitsbeginsel naar Belgisch Grondwettelijk Recht”, *TBP* 2013, afl. 2-3, 150-161.
- VAN ELSUWEGE, P., DEVISSCHER, P. en VAN BOSSUYT, A., “Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: implicaties voor de nationale rechtsorde”, *TPR* 2010, afl. 2, 529-588.
- VAN GARSSE, S., “Verzelfstandiging en verzelfstandigde agentschappen in Vlaanderen”, *Bb&B* 2008, afl. 1, 6-23.
- VAN HAEGENBORGH, G., “Delegatie van bevoegdheden en budgethouderschap: de weg naar een bestuurlijke en ambtelijke dynamiek in de Vlaamse gemeenten?”, *TBP* 2007, afl. 1, 3-14.
- VANHEUSDEN, B. en VAN HOORICK, G., *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 304 p.
- VAN LOOCK, R., *Een beknopt overzicht van de geschiedenis van het provinciaal bestuursniveau*, Brussel, VVP, 2016, 54 p.

- VAN LOOCK, R. en VINZENT, S., (eds.), *Praktisch handboek voor provincierecht*, Brugge, die Keure, 2014, 451 p.
- VAN NUFFEL, P., "Gebruiksaanwijzing voor subsidiariteit. Een bijsluiter bij de eerste toepassing door het Hof van Justitie", *RW* 1997-98, afl. 9, 273-297.
- VANPRAET, J., *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 614 p.
- VANPRAET, J., "Het dogma van de exclusieve bevoegdheden gerelativeerd: de meervoudige bevoegdheidskwalificatie in het federale België" in CANTILLON, B., VELAERS, J., POPELIER, P. en SINARDET, D., (eds.), *België, quo vadis?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 209-230.
- VANPRAET, J., "Verruiming van de gewestelijke autonomie inzake de ondergeschikte besturen: provincies en bovengemeentelijke besturen" in VELAERS, J., VANPRAET, J., PEETERS, Y. en VANDENBRUWAENE, W., (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 273-294.
- VANSTEENKISTE, S., "De notie 'persoonsgebonden aangelegenheden'" in SEUTIN, B. en VAN HAEGENDOREN, G., (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, die Keure, 2017, 193-201.
- VAN WESEMAEL, P., "Subsidiariteit geen steriele theorie", *TOO* 2013, afl. 3, 374-375.
- VEDDER, R., "Tiebout, Taxes and Economic Growth", *Cato Journal* 1990-1991, afl. 1, 91-108.
- VEKEMAN, R., "De draagwijdte van het subsidiariteitsbeginsel", *T.Gem.* 2007, afl. 4, 324-325.
- VELAERS, J., "Artikel 35 GW: het "begin van het einde" of het "einde van het begin" in DE BECKER, A. en VAN DEN BOSSCHE, E., (eds.), *Scharnier- of sleutelelementen in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutieve autonomie, de artikelen 35 en 195 GW*, Brugge, Die Keure, 2011, 155-209.
- VELAERS, J., "De lokale besturen" in SEUTIN, B. en VAN HAEGENDOREN, G., (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 281-360.
- VELAERS, J., VANPRAET, J., PEETERS, Y. en VANDENBRUWAENE, W., (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 1032 p.
- VERHELST, T., OLISLAGERS, E., REYNAERT, H., STEYVERS, K. en VALCKE, T., "Andere schaal, dezelfde problemen? Een vergelijkend onderzoek naar de rol van raadsleden in de Vlaamse lokale en provinciale politiek", *Bb&B* 2011, afl. 4, 255-270.
- VERRIJDT, W., "De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?", *TBP* 2011, afl. 8-9, 503-515.
- VERTE, D., "Van externe naar interne subsidiariteit?", *TROS* 2000, bijzonder nummer, 46-49.
- WARREN, M., "Voting with your feet: exit-based empowerment in decocratic theory", *American Political Science Review* 2011, afl. 4, 683-701.



- WAYENBERG, E. en DECORTE A., “Het Vlaamse stadsregionale beleid: ‘Bottom-up’ te bewegen?”, *Bb&B* 2010, afl. 4, 347-359.
- WAYENBERG, E. en DE RYNCK, F., “Interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen: tussen dromen en daden” in APPELS, W., BLOCKERIJ, A., DECORTE, A., CASAER, D., DE RYNCK, F., REYNAERT, H., RUYS C., SUYKENS M., VAN DOOREN W. en WAYENBERG, E., (eds.), *Praktijkgids personeels- en organisatiemanagement*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 1-19.
- WINDEY, J., “Naar een vernieuwd Europees bestuurskader: welke rol voor regio’s en steden?” in STRAETMANS, G., VAN DEN BOSSCHE, A. en HOORNAERT, L., (eds.), *Lokale besturen: dichtbij en EU-nabij*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 35-42.
- X, *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, 1750 p.