



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.287/3
van 23 mei 2018

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
'houdende wijziging van diverse bepalingen van het
Provinciedecreet van 9 december 2005'

Op 4 april 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 14 mei 2018, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 mei 2018. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur en Jurgen NEUTS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 mei 2018.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (hierna: het Provinciedecreet). Met de ontworpen wijzigingen wordt in wezen beoogd de regels inzake de organisatie en de werking van de provincies af te stemmen op de regeling waarin het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ voorziet voor de gemeenten.

Hoofdstuk 2 van het voorontwerp bevat de bepalingen die strekken tot wijziging van het Provinciedecreet. Die wijzigingen hebben betrekking op (1) de organisatie, de werking en de bevoegdheden van de onderscheiden provinciale bestuursorganen (artikelen 3 tot 34 van het voorontwerp), (2) de rechtspositie van de gedeputeerden en de mandatendatabank (artikelen 35 tot 38), (3) de provinciale diensten (artikelen 39 tot 49) en de organisatiebeheersing (artikelen 50 tot 54), (4) de regeling inzake het personeel (artikelen 55 tot 84), (5) de beleids- en beheerscyclus (artikelen 85 tot 135), waarbij de voornaamste wijziging bestaat in de afschaffing van het budget als afzonderlijk beleidsrapport en de vaststelling van de kredieten voor het volgende boekjaar via de jaarlijkse aanpassing van het meerjarenplan, (6) de regels inzake de werking van de provincie (artikelen 136 tot 152), (7) de participatie van de burger (artikelen 153 tot 187), (8) de provinciale verzelfstandigde agentschappen (artikelen 188 tot 205) en (9) de algemene regels inzake bestuurlijk toezicht (artikelen 206 tot 215) en audit (artikelen 216 tot 220).

Hoofdstuk 3 van het voorontwerp bevat de slotbepalingen. Er wordt in een aantal overgangsbepalingen voorzien (artikelen 221 tot 227) en de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet wordt geregeld (artikel 228).

ALGEMENE OPMERKING

3. Er zijn heel wat wetgevingstechnische opmerkingen bij het voorontwerp te maken. Sedert de hervorming van de afdeling Wetgeving bij de wet van 2 april 2003² is het de Raad van State, gelet op de strikte termijnen die hem voor het geven van de meeste van zijn adviezen worden gelaten en de grote hoeveelheid adviesaanvragen die hij te behandelen krijgt, niet meer mogelijk ontwerpen op dit vlak aan een grondig en gedetailleerd onderzoek te onderwerpen. Dergelijke opmerkingen komen sedert de hervorming van 2003 dan ook minder

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

² Wet van 2 april 2003 ‘tot wijziging van sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de inrichting en de werkwijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State’.

aan bod in de adviezen die de afdeling Wetgeving verleent.³ Het komt aan de adviesaanvragers toe een grondig wetgevingstechnisch nazicht van hun normatieve teksten door te voeren.

Zo zou, onder meer, de vermelding van de wetshistoriek van de bepalingen tot wijziging waarvan het voorontwerp strekt, moeten worden herbekeken. Wat de artikelen 23,⁴ 32,⁵ 47,⁶ 90, 91, 97, 131 en 132,⁷ 88, 96, 101 en 103,⁸ 111, 114 en 124,⁹ 116,¹⁰ 127 en 128,¹¹ 130,¹² 133,¹³ 145 en 150,¹⁴ 159, 164, 173, 178 en 184,¹⁵ 169 en 177,¹⁶ van het voorontwerp betreft, is die vermelding alvast niet correct.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. Uit het ontworpen artikel 7, § 1, eerste en tweede lid, van het Provinciedecreet (artikel 3, 1° en 2°, van het voorontwerp) vloeit voort dat, als er geen bezwaar is ingediend tegen de verkiezing, de verkozen provincieraadsleden door de uittredende voorzitter van de provincieraad op de hoogte worden gebracht van de datum, het uur en de plaats van de installatievergadering, die plaatsvindt op een van de eerste vijf werkdagen van december. Nog volgens die bepalingen vindt bij ontstentenis van een oproeping door de uittredende voorzitter van de provincieraad, de installatievergadering “van rechtswege” plaats op de eerste werkdag van de maand december in het provinciehuis om 10 uur.

³ Zie ook: M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Raad van State. II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, nrs. 260 en 261.

⁴ Artikel 38, § 2, eerste lid, van het Provinciedecreet werd vervangen, niet gewijzigd, bij het decreet van 30 april 2009.

⁵ De verwijzingen naar het decreet van 20 juni 2008 en het decreet van 30 april 2009 moeten worden weggelaten, en men schrijft dat artikel 57, § 3, van het Provinciedecreet werd vervangen, niet gewijzigd, bij het decreet van 27 maart 2009.

⁶ Er moet melding worden gemaakt van de wijziging van artikel 92 van het Provinciedecreet bij de decreten van 30 april 2009 en 3 juni 2016.

⁷ De artikelen 142, 143, 147, 172 en 173 van het Provinciedecreet zijn gewijzigd bij de decreten van 30 april 2009 en 29 juni 2012.

⁸ De artikelen 141, 146, 150 en 151 van het Provinciedecreet zijn gewijzigd bij het decreet van 30 april 2009.

⁹ De verwijzingen naar het decreet van 30 april 2009 en het decreet van 29 juni 2012 moeten worden weggelaten.

¹⁰ De verwijzing naar het decreet van 30 april 2009 moet worden weggelaten.

¹¹ De artikelen 168 en 168 van het Provinciedecreet zijn vervangen bij het decreet van 29 juni 2012.

¹² Artikel 171 van het Provinciedecreet werd gewijzigd bij het decreet van 29 juni 2012.

¹³ Er moet melding worden gemaakt van de invoeging van artikel 174*bis* van het Provinciedecreet bij het decreet van 29 juni 2012.

¹⁴ De verwijzingen naar de decreten van 20 juni 2008, 30 april 2009, 29 juni 2012 en 3 juni 2016 moeten worden weggelaten.

¹⁵ Er moet niet telkens worden vermeld bij welke decreten hoofdstuk IV van titel VI van het Provinciedecreet is gewijzigd.

¹⁶ Er moet worden vermeld dat de artikelen 205*bis* en 211*bis* van het Provinciedecreet zijn ingevoegd bij het decreet van 30 april 2009.

Artikel 7, § 1, zesde lid, van het Provinciedecreet, dat niet wordt gewijzigd, bepaalt dat “[a]ls de nieuw verkozen raadsleden niet zijn bijeengeroepen overeenkomstig *de voormelde bepalingen*, (...) de bijeenroeping [gebeurt] door een uittredend lid van de deputatie volgens hun rangorde”.

Vermits evenwel in het tweede lid reeds in een bijeenroeping van rechtswege wordt voorzien bij ontstentenis van oproeping door de uittredende voorzitter van de provincieraad, is voor het geval dat er geen bezwaar wordt ingediend tegen de verkiezing, de toepassing van de regeling waarin wordt voorzien in artikel 7, § 1, zesde lid, van het Provinciedecreet overbodig. In de laatstvermelde bepaling moet bijgevolg enkel naar het vierde en het vijfde lid worden verwezen, waar het geval wordt geregeld dat er bezwaar wordt ingediend tegen de verkiezing.¹⁷

Artikel 10

5. In artikel 10, 2°, van het voorontwerp schrijve men dat de woorden “op de wijze die de Vlaamse Regering bepaalt” *telkens* worden opgeheven, vermits die woorden tweemaal voorkomen in artikel 17, § 2, tweede lid, van het Provinciedecreet.

Artikel 11

6. Artikel 18 en artikel 68*bis* van het Provinciedecreet zijn inhoudelijk identieke bepalingen die handelen over de bijstand door een vertrouwenspersoon van een provincieraadslid dat, respectievelijk een gedeputeerde die wegens een beperking niet zelfstandig zijn mandaat kan vervullen.

Het ligt dan ook in de rede dat de beide bepalingen dezelfde wijzigingen ondergaan. Het verdient derhalve aanbeveling om de artikelen 11 en 37 van het voorontwerp beter op elkaar af te stemmen.

Artikel 13

7. Artikel 13, 1°, van het voorontwerp strekt tot wijziging van artikel 23, eerste lid, van het Provinciedecreet. De laatstgenoemde bepaling regelt de bekendmaking aan het publiek van de plaats, de dag, de tijdstip en de agenda van de provincieraadsvergaderingen. De ontworpen wijziging houdt in dat die bekendmaking niet langer “op het provinciehuis” moet gebeuren.

Naar luid van de laatste zin van artikel 23, eerste lid, van het Provinciedecreet, die niet wordt gewijzigd, bepaalt het huishoudelijk reglement de nadere regels over de wijze van openbaarmaking. De “wijze van openbaarmaking” doelt evenwel enkel op de vorm en derhalve

¹⁷ Vgl. adv.RvS 61.794/3 van 9 oktober 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’, opmerking 18.1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1353/1, 750-751.

niet op de plaats ervan. Ofschoon kan worden aangenomen dat in sommige gevallen de regeling van de vorm van de bekendmaking van de voormelde gegevens een afzonderlijke regeling van de plaats van die bekendmaking ervan overbodig maakt,¹⁸ is dat niet *per se* het geval.¹⁹ Het verdient dan ook aanbeveling om in de laatste zin van artikel 23, eerste lid, van het Provinciedecreet tussen de woorden “de nadere regels over” en “de wijze van openbaarmaking” de woorden “de plaats en” in te voegen. Aldus wordt die bepaling overigens ook volkomen in overeenstemming gebracht met artikel 22 van het decreet van 22 december 2017, wat volgens de memorie van toelichting ook de bedoeling is.

Artikel 21

8. In artikel 21 van het voorontwerp moet tussen de woorden “worden benoemd,” en “verkozen of voorgedragen” het woord “aangesteld,” worden ingevoegd.

Artikel 23

9. Artikel 23, 1°, van het voorontwerp strekt tot wijziging van artikel 38, § 2, eerste lid, 7°, van het Provinciedecreet. Er zou van de gelegenheid gebruik kunnen worden gemaakt om in die bepaling de verwijzing naar artikel 100, 8°, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 te vervangen door een verwijzing naar artikel 100, 7°, van datzelfde decreet. Het is immers door die bepaling dat artikel 91 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard.²⁰

Artikel 24

10. Artikel 24, 1°, van het voorontwerp strekt tot opheffing van artikel 39, § 1, tweede lid van het Provinciedecreet. Er moet worden op gewezen dat diezelfde bepaling wordt gewijzigd bij artikel 21 van het decreet van 13 mei 2016 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking en het Provinciedecreet van 9 december 2005’,²¹ dat in werking treedt op 1 januari 2019.²² Aangezien artikel 24 van het aan te nemen decreet in werking treedt op 3 december 2018,²³ zal de wijziging bij het decreet van 13 mei 2016 zonder voorwerp worden. Bijgevolg kan die bepaling beter worden ingetrokken.

¹⁸ Bv. indien zou worden gekozen voor een bekendmaking op de website van de provincie.

¹⁹ Bv. indien een vorm van aanplakking zou worden behouden.

²⁰ Zie in dat verband artikel 36, § 2, eerste lid, 7°, van het decreet van 22 december 2017.

²¹ Die bepaling luidt: “In artikel 39, § 1, tweede lid, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 29 juni 2012, worden de woorden ‘intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en’ opgeheven.”

²² Artikel 23 van het decreet van 13 mei 2016.

²³ Artikel 228, eerste lid, van het voorontwerp.

Artikel 25

11. In artikel 40, eerste lid, van het Provinciedecreet, tot wijziging waarvan artikel 25 van het voorontwerp strekt, wordt geregeld welke bepalingen minstens moeten worden opgenomen in het huishoudelijk reglement van de provincieraad.

In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt daaromtrent het volgende uiteengezet:

“In het huishoudelijk reglement zal de provincieraad ook nader bepalen over welke faciliteiten de raadsleden kunnen beschikken om hun mandaat op een degelijke wijze in te vullen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan de mogelijkheid om fotokopies te kunnen nemen, een zaal ter beschikking te krijgen voor fractievergaderingen, een vlotte toegang tot documenten die het raadslid wenst in te kijken, een gepaste ondersteuning in de vorm van opleidingen of beschikbare informatie, enz.”

Als het de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp dat deze “faciliteiten” van de provincieraadsleden verplicht worden geregeld in het huishoudelijk reglement van de provincieraad, moet dat ook een uitdrukkelijke weerslag vinden in deze bepaling. Er kan immers niet worden aangenomen dat die faciliteiten in de reeds bestaande minimale bepalingen zijn inbegrepen.

Artikel 26

12.1. In artikel 26, 1^o, van het voorontwerp moeten de woorden “de jaarrekening” worden vervangen door “de jaarrekeningen”.

12.2. Aangezien artikel 26 van het voorontwerp strekt tot wijziging van artikel 43 van het Provinciedecreet, zou van de gelegenheid gebruik kunnen worden gemaakt om de verwijzing in paragraaf 1 van die bepaling naar “artikel 2, derde lid” van het Provinciedecreet aan te passen.²⁴

Artikel 27

13. De wijziging waartoe artikel 27 van het voorontwerp strekt, leidt ertoe dat de deputatie uit “ten hoogste vier leden” bestaat. Op zichzelf beschouwd laat deze bepaling dus toe dat de deputatie slechts uit één lid bestaat. Daartegenover staat dat, naar luid van artikel 44, § 2, eerste lid, van het Provinciedecreet,²⁵ “[d]e deputatie bestaat uit personen van verschillend geslacht”, wat impliceert dat de deputatie uit minstens twee leden moet bestaan.

²⁴ Deze opmerking geldt ook voor artikel 58, eerste lid, van het Provinciedecreet.

²⁵ Zie tevens artikel 11*bis*, derde lid, van de Grondwet.

Ter wille van de duidelijkheid schrijve men dan ook in artikel 44, § 1, eerste lid, van het Provinciedecreet dat de deputatie van de provincieraad uit minstens twee²⁶ en ten hoogste vier leden bestaat.

Artikel 31

14. Artikel 31, §§ 1 en 2, van het voorontwerp strekt tot wijziging van, respectievelijk, de artikelen 51 (§ 1) en 55 (§ 2) van het Provinciedecreet. Wanneer evenwel verscheidene artikelen worden gewijzigd, moet in een wijzigingsartikel worden voorzien voor elk te wijzigen artikel.²⁷ Bijgevolg moet artikel 31 van het voorontwerp in twee artikelen worden opgesplitst, waarvan het eerste strekt tot wijziging van artikel 51 van het Provinciedecreet en het tweede tot wijziging van artikel 55 van hetzelfde decreet.

Hetzelfde geldt voor artikel 196 van het voorontwerp.

Artikel 36

15. Artikel 36, 3° en 4°, van het voorontwerp strekt ertoe om de verwijzingen in artikel 68, § 4, tweede lid, 4° en 6°, van het Provinciedecreet naar bepalingen van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en het decreet van 19 december 2008 ‘betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ te vervangen door verwijzingen naar het decreet van 22 december 2017.

Die bepalingen van het Provinciedecreet worden evenwel al gewijzigd bij artikel 572, 1° en 2°, van het decreet van 22 december 2017, en wel in dezelfde zin – uitgezonderd de foutieve vermelding in artikel 36, 3°, van het voorontwerp van artikel 388, in plaats van artikel 386, van het decreet van 22 december 2017.

Artikel 36, 3° en 4°, van het aan te nemen decreet treedt weliswaar in werking op 3 december 2018,²⁸ terwijl artikel 572 van het decreet van 22 december 2017 in werking treedt op 1 januari 2019.²⁹ Vermits evenwel de artikelen 386 en de bepalingen van deel 3, titel 4, hoofdstukken 2 tot 6, van het decreet van 22 december 2017 zelf pas in werking treden op 1 januari 2019, is het zinloos om de verwijzingen naar die bepalingen in artikel 68 van het Provinciedecreet vóór die datum in werking te laten treden.

Artikel 36, 3° en 4°, van het voorontwerp moet dus worden weggelaten.

²⁶ In de lijn van artikel 42, § 1, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017.

²⁷ Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, nr. 194.

²⁸ Artikel 228, eerste lid, van het voorontwerp.

²⁹ Artikel 609, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017.

Hetzelfde geldt voor artikel 78 van het voorontwerp, dat strekt tot wijziging van artikel 133 van het Provinciedecreet, net zoals artikel 572, 3°, van het decreet van 22 december 2017.

Artikel 49

16. In artikel 49 van het voorontwerp moet worden gepreciseerd dat de erin vermelde zinsnede aan de tweede zin van artikel 94 van het Provinciedecreet wordt toegevoegd.

Hetzelfde geldt voor artikel 58 van het voorontwerp.

Artikel 53

17. In het ontworpen artikel 96*bis*, tweede lid, tweede zin, van het Provinciedecreet wordt het tijdstip bepaald waarop de rapportering over de organisatiebeheersing ten laatste moet gebeuren, namelijk “uiterlijk tijdens de vergadering van de provincieraad waarop de jaarrekening wordt vastgesteld voor 30 juni van het daaropvolgende jaar”. Uit de eerste zin van die bepaling blijkt dat de provinciegriffier niet alleen aan de provincieraad rapporteert over het organisatiebeheersingssysteem, maar ook aan de deputatie. Aan dit orgaan kan echter moeilijk worden gerapporteerd “uiterlijk tijdens de vergadering van de provincieraad”.

Met het ontworpen artikel 96*bis*, tweede lid, tweede zin, van het Provinciedecreet lijkt beoogd te worden dit te verhelpen door, in het verlengde van hetgeen de Raad van State heeft opgemerkt in advies 61.794/3 van 9 oktober 2017,³⁰ *eveneens* in een vaste datum te voorzien (“voor 30 juni van het daaropvolgende jaar”). Daardoor bevat de ontworpen bepaling evenwel twee ogenblikken waarop de rapportering over de organisatiebeheersing moet gebeuren, zonder dat duidelijk is dat het ene zou gelden voor de rapportering aan de provincieraad en het andere voor de rapportering aan de deputatie.

Om de onduidelijkheid te vermijden die hieruit voortvloeit brengt men het tweede lid van het ontworpen artikel 96*bis* van het Provinciedecreet beter in overeenstemming met artikel 219, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017 door de woorden “tijdens de vergadering van de provincieraad waarop de jaarrekening wordt vastgesteld” weg te laten.

Artikel 56

18.1. Uit het ontworpen artikel 100*bis*, § 1, eerste lid,³¹ 4°, van het Provinciedecreet (artikel 56, 1°, van het voorontwerp) vloeit voort dat personeelsleden in statutair dienstverband ter beschikking kunnen worden gesteld aan een vereniging zonder winstoogmerk (hierna: vzw) “waarin de provincie *al dan niet* deelneemt en waarvan de activiteit verband houdt met het

³⁰ Adv.RvS 61.794/3 van over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 december 2017, opmerking 37.3, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1353/1, 762.

³¹ Zie hieromtrent opmerking 18.2.

provinciaal belang”. Zoals die voorwaarde thans is omschreven, is een terbeschikkingstelling aan een vzw waarin de provincie *niet* deelneemt, mogelijk voor zover die vereniging maar activiteiten uitoefent die verband houden met het provinciaal belang.

Indien dit de bedoeling is van de stellers van het ontwerp, kunnen de woorden “waarin de provincie al dan niet deelneemt” beter worden weggelaten, vermits de enige vereiste die dan wordt gesteld, de aard van de activiteiten van de vzw in kwestie betreffen (activiteiten die verband houden met het provinciaal belang).

18.2. In artikel 56, 2°, van het voorontwerp schrijve men “in het tweede lid, dat het tweede lid van paragraaf 1 wordt,”.

Artikelen 72 en 73

19. Het ontworpen artikel 127, § 1, van het Provinciedecreet (artikel 72 van het voorontwerp) voorziet onder meer in de mogelijkheid om een persoonslid bij wijze van ordemaatregel preventief te schorsen als tegen het personeelslid in kwestie “een tuchtprocedure, een opsporingsonderzoek of een strafvervolging” loopt en zijn aanwezigheid onverenigbaar is met het belang van de dienst.

Daarbij lijkt, anders dan in het ontworpen artikel 126, §§ 2 en 3, van het Provinciedecreet (artikel 71 van het voorontwerp) geen rekening te worden gehouden met het geval dat tegen het betrokken personeelslid een gerechtelijk onderzoek loopt. Nochtans kan uit de memorie van toelichting worden afgeleid dat het juist de bedoeling is om, wat de mogelijkheid van preventieve schorsing betreft, het opsporingsonderzoek op dezelfde wijze te behandelen als het gerechtelijk onderzoek. In die memorie wordt immers het volgende uiteengezet:

“De decreetgever is overgestapt van het begrip ‘strafrechtelijk onderzoek’ naar dat van ‘opsporingsonderzoek of strafvervolging’. Dat moet klaarheid scheppen over de vraag of een preventieve schorsing al dan niet reeds kan worden opgelegd bij een opsporingsonderzoek. Er valt niet in te zien waarom een opsporingsonderzoek niet zou mogen volstaan om te besluiten tot een preventieve schorsing indien het belang van de dienst dat vereist. Het onderscheid tussen het gerechtelijk onderzoek en het opsporingsonderzoek houdt immers geen verband met de ernst van de feiten.”

Bijgevolg moet in het ontworpen artikel 127, § 1, van het Provinciedecreet (artikel 72 van het voorontwerp) ook gewag worden gemaakt van het gerechtelijk onderzoek.

Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 127, § 2, tweede lid, van het Provinciedecreet (artikel 72 van voorontwerp) en voor het ontworpen artikel 128, § 2, eerste lid, van het Provinciedecreet (artikel 73 van het voorontwerp).

20. In het ontworpen artikel 127, § 1, van het Provinciedecreet (artikel 72 van het voorontwerp) wordt bepaald dat in de aldaar vermelde gevallen de tuchtoverheid het personeelslid bij wijze van ordemaatregel preventief kan schorsen “al dan niet met inhouding van salaris” en dat het personeelslid vooraf wordt gehoord. Naar luid van het ontworpen artikel 128, § 1, tweede lid, van het Provinciedecreet (artikel 73 van het voorontwerp) kan de tuchtoverheid

beslissen tot een inhouding van salaris “op voorwaarde dat het personeelslid daarover vooraf wordt gehoord”.

De vraag rijst hoe die twee bepalingen zich tot elkaar verhouden. Komt de hoorplicht waarin het ontworpen artikel 128, § 1, tweede lid, van het Provinciedecreet voorziet bovenop die bepaald in artikel 127, § 1, van het Provinciedecreet? Betekent dit dat de tuchtoverheid die een personeelslid heeft gehoord met het oog op een preventieve schorsing, de betrokkene een tweede maal moet horen indien ze wil beslissen tot de inhouding van salaris?

Indien dit niet het geval is en aan de hoorplicht is voldaan wanneer het personeelslid is gehoord overeenkomstig het ontworpen artikel 127, § 1, van het Provinciedecreet, lijkt de toevoeging in het ontworpen artikel 128, § 1, tweede lid, van het Provinciedecreet dat het personeelslid vooraf moet worden gehoord voor de beslissing tot inhouding van salaris, overbodig en kan ze worden weggelaten. Dat geldt dan ook voor het eerste zinsdeel van het ontworpen artikel 128, § 1, tweede lid, van het Provinciedecreet: het gegeven dat de tuchtoverheid kan beslissen tot een inhouding van de salaris, vloeit immers reeds voort uit de vermelding in het ontworpen artikel 127, § 1, van hetzelfde decreet dat de tuchtoverheid het personeelslid preventief kan schorsen “al dan niet met inhouding van salaris”.³² In dat geval is het ontworpen artikel 128, § 1, tweede lid, van het Provinciedecreet overbodig en moet het worden weggelaten.

Artikel 135

21.1. Teneinde te vermijden dat de indruk ontstaat dat het ontworpen artikel 175*bis* van het Provinciedecreet deel zou moeten uitmaken van hoofdstuk IV van titel IV van het Provinciedecreet, moet worden verduidelijkt dat die bepaling wordt ingevoegd in afdeling 1 van hoofdstuk 1 van titel V. De ontworpen regeling heeft immers betrekking op alle akten en documenten van de provincie, het autonoom provinciebedrijf en het provinciaal extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm, en niet alleen op de akten en documenten die betrekking hebben op de beleids- en beheerscyclus.

21.2. In het ontworpen artikel 175*bis* van het Provinciedecreet wordt bepaald dat akten en documenten van onder meer de provincie op elke informatiedrager mogen worden geplaatst als een duurzame bewaring en toegankelijkheid gegarandeerd wordt en dat aan de vereiste van een handtekening kan worden voldaan door een elektronische procedure.

Het is onduidelijk hoe die bepaling zich verhoudt tot de bepalingen van het voorontwerp van bestuursdecreet, waarover de Raad van State advies 63.130/3 van 16 mei 2018 heeft gegeven. Zo worden in artikel II.23 van het voorontwerp van bestuursdecreet, dat krachtens artikel I.7 van dat voorontwerp van toepassing is op de lokale overheden, de voorwaarden bepaald waaronder overheidsinstanties bestuursdocumenten op een elektronische

³² Zie ook het ontworpen artikel 127, § 3, eerste lid, van het Provinciedecreet, waarin wordt bepaald dat de tuchtoverheid de preventieve schorsing door de provinciegouverneur binnen acht dagen kan bevestigen met de mogelijkheid om vanaf dan *volgens de regels vermeld in paragraaf 1* de preventieve schorsing gepaard te laten gaan met een inhouding van salaris.

informatiedrager kunnen opmaken en waaronder een document elektronisch kan worden ondertekend.

Het is raadzaam om minstens in de memorie van toelichting te verduidelijken hoe beide bepalingen zich tot elkaar verhouden. Indien het ontworpen artikel 175*bis* van het Provinciedecreet geen voorrang geniet, dan kan die bepaling beter worden weggelaten.

Artikel 140

22. In het ontworpen artikel 180, tweede lid, van het Provinciedecreet wordt verwezen naar het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’. Artikel IV.130 van het voormelde voorontwerp van bestuursdecreet strekt ertoe die verwijzing naar het decreet van 26 maart 2004 te vervangen door een verwijzing naar hoofdstuk 3 van titel II van het aan te nemen bestuursdecreet.

Zoals de Raad van State in advies 63.130/3 van 16 mei 2018 heeft opgemerkt, zal erop moeten worden toegezien dat het decreet dat zal voortvloeien uit het thans voorliggende voorontwerp, in werking treedt vóór het aan te nemen bestuursdecreet.³³

Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 254 van het Provinciedecreet (artikel 217 van het voorontwerp), waarin wordt verwezen naar “artikel 34, § 1, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003”.

Artikel 149

23. Artikel 149 van het voorontwerp strekt tot de opheffing van artikel 187 van het Provinciedecreet, waarin het recht wordt geregeld voor een of meer inwoners om, als de deputatie of de provincieraad nalaten in rechte op te treden, namens de provincie op te treden.

Over de opheffing van artikel 194 van het Gemeentedecreet, dat in eenzelfde recht voorzag voor inwoners om namens de gemeente in rechte op te treden, heeft de Raad van State in advies 61.794/3 van 9 oktober 2017 opgemerkt dat de toen beoogde opheffing van het recht om namens de gemeente in rechte op te treden, problematisch kon zijn vanuit het oogpunt van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, dat het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu waarborgt, in zoverre dat recht om namens de gemeente in rechte op te treden, kon worden gebruikt om vorderingen in te stellen ter bescherming van het leefmilieu. Er zou immers kunnen worden aangenomen dat de onmogelijkheid van de inwoners om het algemeen belang van hun gemeente te beschermen tegen het onverantwoorde stilzitten van hun bestuur in materies die betrekking hebben op het leefmilieu, tot een aanzienlijke vermindering van het bestaande beschermingsniveau leidt. Voor zover het effectief zou gaan om een aanzienlijke vermindering van het bestaande beschermingsniveau, moest worden nagegaan of er daarvoor redenen waren die verband houden met het algemeen belang. De Raad betwijfelde of de in de memorie van toelichting bij het voorontwerp aangevoerde verantwoording volstond en merkte op dat de stellers

³³ Zie adv.RvS 63.130/3 van 16 mei 2018, opmerking 97.2

van het voorontwerp “minstens bijkomend moeten kunnen verantwoorden dat er redenen van algemeen belang zijn om het recht van inwoners om namens de gemeente in rechte op te treden, af te schaffen”.³⁴

Aangezien ter verantwoording van de opheffing van artikel 187 van het Provinciedecreet in de memorie van toelichting bij het thans voorliggende voorontwerp in hoofdzaak wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het decreet over het lokaal bestuur, geldt hetzelfde voor artikel 149 van het voorontwerp: de stellers van het voorontwerp moeten, in het licht van de voormelde grondwetsbepaling, minstens bijkomend kunnen verantwoorden dat er redenen van algemeen belang zijn om het recht van inwoners om namens de provincie in rechte op te treden, af te schaffen.

Artikel 151

24. De inleidende zin van artikel 151 van het voorontwerp formuleer men als volgt:

“In hoofdstuk IV*bis* van hetzelfde decreet, ingevoegd bij artikel 150, wordt een artikel 187*bis* ingevoegd dat luidt als volgt: ...”

Hetzelfde geldt voor artikel 155 van het voorontwerp.

Artikelen 156 tot 158

25. Het verdient aanbeveling om artikel 157 van het voorontwerp als volgt te formuleren:³⁵

“Art. 157. In titel VI van hetzelfde decreet wordt hoofdstuk II*bis*, dat bestaat uit artikel 193*bis* tot en met 193*quinquies*, ingevoegd bij decreet van 2 juni 2006, opgeheven.”

Hetzelfde, maar dan zonder de vermelding van de wetshistoriek, geldt voor de artikelen 156 en 158 van het voorontwerp.

Artikel 163

26. Volgens de memorie van toelichting strekt artikel 163 van het voorontwerp ertoe de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen decretaal te verankeren.

Het heeft echter geen zin om te voorzien in de oprichting van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen, aangezien die commissie reeds is opgericht bij artikel 308 van het decreet van 22 december 2017. Als de oprichting van een entiteit bij een bepaald decreet wordt geregeld, dan moet de oprichting ervan niet telkenmale opnieuw bij een

³⁴ Adv.RvS61.794/3 van 9 oktober 2017, opmerkingen 16.1 tot 16.3.2, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1353/1, 745-749.

³⁵ Zie Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, nr. 215, 9^o, e).

ander decreet worden geregeld, ook al worden er specifieke nieuwe bevoegdheden aan toegekend.

Het strekt veeleer tot aanbeveling om de betrokken bepalingen op elkaar af te stemmen. Hierbij volstaat het om in het ontworpen artikel 201 van het Provinciedecreet te verwijzen naar artikel 308 van het decreet van 22 december 2017 en te bepalen dat de betrokken commissie ook bevoegd is om advies te verlenen over de provinciale volksraadplegingen. Men zou dan ook het volgende kunnen schrijven:

“Art. 201. De Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen, bedoeld in artikel 308 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’, heeft als opdracht om op verzoek advies uit te brengen aan de Vlaamse Regering, aan initiatiefnemers of aan provincies over het houden van een provinciale volksraadpleging. Zij kan hierover ook uit eigen beweging advies verstrekken aan de Vlaamse Regering.”

Artikel 185

27. De inleidende zin van artikel 185 van het voorontwerp dient als volgt te worden geformuleerd:

“Art. 185. In hetzelfde decreet wordt aan afdeling V, toegevoegd bij artikel 184, een artikel 214quater toegevoegd, dat luidt als volgt: ...”

Hetzelfde geldt voor de artikelen 186 en 187 van het voorontwerp.

Artikel 191

28. In de inleidende zin van artikel 191 van het voorontwerp schrijve men: “In artikel 223, 1^o, van hetzelfde decreet...”

Artikel 195

29. Artikel 195 van het voorontwerp strekt tot de vervanging van artikel 228, § 2, van het Provinciedecreet, dat thans de aangelegenheden bepaalt die de beheersovereenkomst minstens dient te regelen.

In de memorie van toelichting wordt hieromtrent het volgende uiteengezet:

“De opsomming van wat minimaal in de beheersovereenkomst moet worden opgenomen, die was opgenomen in de bestaande tweede paragraaf van dat artikel, wordt hiet niet hernomen. De beheersovereenkomst regelt evenwel minstens de volgende aangelegenheden: (...).”

Vervolgens volgt een opsomming van twaalf punten, die grotendeels overeenkomen met de twaalf aangelegenheden die thans worden vermeld in artikel 228, § 2, 1^o tot 12^o, van het Provinciedecreet.

De stellers van het voorontwerp kunnen er evenwel niet van uitgaan dat de beheersovereenkomsten nog steeds de twaalf in de memorie van toelichting vermelde aangelegenheden moeten regelen, en tegelijkertijd de bepaling opheffen naar luid waarvan de beheersovereenkomst minstens die aangelegenheden moet regelen. Door die opheffing verdwijnt immers die verplichting en zijn de provincie en het autonoom provinciebedrijf niet langer gedwongen om die aangelegenheden in hun beheersovereenkomst te regelen.

Willen de stellers van het voorontwerp deze aangelegenheden verplicht geregeld zien in een beheersovereenkomst, dan moet dat in het voorontwerp worden bepaald, waarbij er evenwel zal op moeten worden toegezien dat binnen de grenzen wordt gebleven van de regels en de beginselen die de uitoefening van de normatieve functie beheersen. Die regels staan eraan in de weg dat een beheersovereenkomst meer inhoudt dan de praktische concretisering van bepalingen die door de daartoe bij of krachtens de Grondwet aangewezen organen tot stand zijn gebracht.

Artikel 200

30.1. In het ontworpen artikel 236, eerste lid, van het Provinciedecreet (artikel 200, 1°, van het voorontwerp) moet de verwijzing naar “artikel 156, tweede lid” worden herbekeken, aangezien het ontworpen artikel 156 van het Provinciedecreet geen tweede lid bevat (zie artikel 113 van het ontwerp).

30.2. Het ontworpen artikel 236, tweede lid, van het Provinciedecreet (artikel 200, 1°, van het voorontwerp) stemt geheel overeen met het bestaande vierde lid van artikel 236 van het Provinciedecreet, dat het vijfde lid zou worden (artikel 200, 2°, van het voorontwerp). Ofwel dient dat tweede lid uit het voorliggende voorontwerp te worden weggelaten, ofwel moet het bestaande vierde lid worden opgeheven.

30.3. Het voorgaande houdt in dat in artikel 200, 2°, van het voorontwerp de nodige aanpassingen moeten worden aangebracht inzake de rangtelwoorden waarmee de verschillende leden worden benoemd.

Zulks heeft desgevallend ook gevolgen voor artikel 226, eerste lid, 2°, van het voorontwerp, alwaar wordt melding gemaakt van “artikel 236, zesde lid”.

30.4. In de memorie van toelichting wordt omtrent artikel 200 van het voorontwerp uiteengezet dat alle regels over de beleids- en beheerscyclus van de provincie van overeenkomstige toepassing worden gemaakt op de autonome provinciebedrijven, behalve de bepalingen over de uitgavencyclus.

Ter uitvoering hiervan wordt in het ontworpen artikel 236, eerste lid, van het Provinciedecreet niet langer gewag gemaakt van het budget, vermits het budget als afzonderlijk beleidsrapport verdwijnt. In artikel 236, derde lid, van het Provinciedecreet, dat niet wordt gewijzigd, wordt evenwel nog steeds bepaald dat de raad van bestuur het budget vaststelt en ter goedkeuring voorlegt aan de provincieraad. Die bepaling moet derhalve eveneens worden aangepast.

Artikel 207

31. In het ontworpen artikel 245 van het Provinciedecreet verwijze men naar “artikel 180, *eerste lid*, 1° en 2°”.

Artikel 210

32.1. In het ontworpen artikel 248, § 1, eerste lid, van het Provinciedecreet moeten de woorden “de uitvoering van” worden weggelaten.

32.2. In het ontworpen artikel 248, § 2, eerste lid, en § 3, van het Provinciedecreet verwijze men naar “artikel 180, *eerste lid*, 1° en 2°”.

Artikel 212

33.1. Gelet op het ontworpen artikel 250, tweede tot vierde lid, van het Provinciedecreet, voegt het eerste lid van dat artikel, dat ongewijzigd blijft, niets wezenlijks toe aan deze bepaling. Het is dan ook raadzaam de overeenstemming tussen deze bepaling en artikel 333 van het decreet van 22 december 2017 volkomen te maken door de eerste twee leden van artikel 250 van het Provinciedecreet samen te voegen tot een nieuw eerste lid en te schrijven:

“Als een klacht wordt ingediend tegen een besluit van de provincieoverheid, brengt de toezichthoudende overheid de indiener van de klacht op de hoogte van:

1° de ontvangst van de klacht...”

33.2. Zo wordt ingegaan op deze suggestie, dienen de rangtelwoorden waarmee de verschillende leden van artikel 250 van het Provinciedecreet worden benoemd in artikel 212, 2° en 3°, van het voorontwerp, te worden aangepast.

33.3. In het ontworpen artikel 250, vierde lid, van het Provinciedecreet (artikel 212, 3°, van het voorontwerp) is niet duidelijk waarop de machtiging aan de Vlaamse Regering betrekking heeft.

Er mag worden aangenomen dat wordt bedoeld dat de Vlaamse Regering de wijze bepaalt waarop de toezichthoudende overheid de indiener van een klacht op de hoogte brengt van de motieven om de bestreden beslissing niet te vernietigen. Indien dat het geval is, moet worden geschreven, zoals in artikel 333, derde lid, van het decreet van 22 december 2017 het geval is, dat “de toezichthoudende overheid de indiener van de klacht op de wijze, bepaald door de Vlaamse Regering, op de hoogte [brengt] van de motieven van de toezichthoudende overheid om het besluit van de provincieoverheid waartegen de klacht was ingediend, niet te vernietigen, binnen tien dagen na het nemen van dat besluit of na het verstrijken van de termijn”.

Bedoelen de stellers van het voorontwerp iets anders, dan dient dat in de tekst van het voorontwerp te worden verduidelijkt.

Artikel 216

34. De ontworpen wijziging van het opschrift van hoofdstuk II van titel VIII van het Provinciedecreet in “Hoofdstuk II. Audit” noopt ertoe ook het opschrift van titel VIII zelf te wijzigen in “Titel VIII. Bestuurlijk toezicht en audit”.³⁶

Artikel 220

35.1. Er lijkt geen noodzaak te bestaan om een *bis*-artikel in te voegen wanneer in hetzelfde hoofdstuk artikel 257 op hetzelfde ogenblik wordt opgeheven en artikel 258 reeds langer opgeheven is.

35.2. In het ontworpen artikel 258*bis* van het Provinciedecreet moet de verwijzing naar “artikel 124, § 2, tweede lid” worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 127, § 2, tweede lid”.

Artikel 223

36. Artikel 223 van het voorontwerp maakt het mogelijk dat de Vlaamse Regering, op vraag van een provincieraad, sommige bepalingen van het aan te nemen decreet vroeger in werking laat treden dan op de datum waarin in artikel 228 van het voorontwerp is voorzien.

Over gelijkaardige bepalingen in het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 december 2017, heeft de Raad van State het volgende opgemerkt:

“Voor een dergelijke gedifferentieerde inwerkingtreding moet, in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, een afdoende verantwoording bestaan. Ook mag geen afbreuk worden gedaan aan de rechten van de burger en mag die gedifferentieerde inwerkingtreding niet langer blijven bestaan dan strikt noodzakelijk.

Wat laatstvermelde elementen betreft, kan wel worden vastgesteld dat de betrokken bepalingen niet onmiddellijk op rechten van de burger betrekking hebben en dat de uiterste data van inwerkingtreding in het ontwerp zelf zijn geregeld.”³⁷

Hetzelfde geldt voor artikel 223 van het voorontwerp, evenals voor artikel 226 ervan, dat eveneens in een dergelijke gedifferentieerde inwerkingtreding voorziet.

Artikel 224

37. Artikel 224 van het voorontwerp voorziet in een overgangsregeling voor de besluiten en de reglementen en verordeningen van de provincie en het autonoom provinciebedrijf

³⁶ Vgl. het opschrift van hoofdstuk 5 “Organisatiebeheersing en audit” van deel 2, titel 2, van het decreet van 22 december 2017.

³⁷ Adv.RvS 61.794/3 van 9 oktober 2017, opmerking 94, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1353/1, 789.

genomen *tot en met 30 november 2018*, terwijl de nieuwe regeling krachtens artikel 228, eerste lid, van het voorontwerp in werking treedt op *3 december 2018*. Teneinde rechtsonzekerheid te vermijden, verdient het aanbeveling om de overgangsbepaling te laten gelden tot op de dag waarop de nieuwe regeling in werking treedt.³⁸

Hetzelfde geldt voor artikel 227 van het voorontwerp.

Artikel 226

38. Onder voorbehoud van hetgeen in opmerking 36 is opgemerkt, rijst de vraag of in artikel 226, eerste lid, 2°, van het voorontwerp niet tevens naar andere leden van artikel 236 van het Provinciedecreet moet worden verwezen, en dit naar analogie van artikel 594, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017, waar wordt verwezen naar artikel 242 in zijn geheel.

Eveneens rijst de vraag of, naar analogie van artikel 594, vierde en vijfde lid, van het decreet van 22 december 2017, geen bepalingen moeten worden opgenomen in verband met de toepassing in de tijd van het ontworpen artikel 236*bis* van het Provinciedecreet (artikel 201 van het voorontwerp).

Artikel 228

39.1.1. Artikel 228 van het voorontwerp strekt ertoe de inwerkingtreding te regelen van de verschillende ontworpen bepalingen. Naast een algemene bepaling (eerste lid), worden in de daaropvolgende leden verschillende bepalingen aan diverse data van inwerkingtreding onderworpen.

39.1.2. Hieromtrent om uitleg gevraagd, inzonderheid wat betreft het vierde tot het zevende lid van artikel 228 van het voorontwerp, heeft de gemachtigde onder meer verklaard dat de vermelding, in artikel 228, vierde lid, 2°, van het voorontwerp, van artikel 36, 1°, op een vergissing berust, dat aldaar moet worden verwezen naar artikel 36, 2°, van het aan te nemen decreet en dat artikel 36, 1°, van het aan te nemen decreet in werking moet treden op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum. Het voorontwerp moet in die zin worden aangepast door in artikel 228, vierde lid, 2°, van het voorontwerp de vermelding “artikel 36, 1°” te vervangen door de vermelding “artikel 36, 2°” en door in artikel 228, zevende lid, van het voorontwerp het omgekeerde te doen.

De gemachtigde verklaarde nog dat de afwijkende inwerkingtreding niet vereist is voor artikel 73 van het aan te nemen decreet. Bijgevolg kan artikel 228, vierde lid, 3°, van het voorontwerp worden weggelaten.

39.1.3. Wat de inwerkingtreding van artikel 32 van het voorontwerp betreft (artikel 228, vijfde lid, 3°, van het voorontwerp), heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

³⁸ Vgl. artikel 598 van het decreet van 22 december 2017.

“De inwerkingtreding van 3° tot 6° is gekoppeld aan de nieuwe regelgeving over de beleids- en beheerscyclus. Die nieuwe regels treden maar in werking op 1 januari 2020. Om het niet nodeloos complex te maken is voor de louter terminologische aanpassingen in 1° tot en met 3° dezelfde datum van inwerkingtreding gekozen.”

Het verband tussen de ontworpen wijzigingen van artikel 57, § 3, van het Provinciedecreet, waarin de bevoegdheden van de deputatie worden bepaald, en de nieuwe regeling inzake de beleids- en beheerscyclus is evenwel allerminst duidelijk. Bijgevolg moet de afwijkende regeling voor de inwerkingtreding van artikel 32 van het voorontwerp nader worden verantwoord, hetzij door die band alsnog duidelijker te maken, hetzij door in een andere verantwoording te voorzien. Indien geen dergelijke verantwoording voorhanden is, moet artikel 228, vijfde lid, 3°, van het voorontwerp worden weggelaten.

39.2. In artikel 228, vijfde lid, 5°, van het voorontwerp moeten op het einde de woorden “van het Provinciedecreet” worden toegevoegd.

Hetzelfde geldt voor artikel 228, zesde lid, 1° en 2°, van het Provinciedecreet.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jan SMETS