

# De rol van de provincie als intermediair bestuursniveau: tussen concurrentie en complementariteit

hoofdstuk

1

# 1

## De rol van de provincie als intermediair bestuursniveau: tussen concurrentie en complementariteit

We bespreken in dit hoofdstuk de plaats en de rol van de provincie als intermediair bestuursniveau. De periode die in deze publicatie centraal staat, omvat vier belangrijke momenten waarin de rol van provincies het voorwerp uitmaakte van een politiek debat, met name het Vlaamse kerntakendebat (2001-2003), de totstandkoming van het provinciedecreet (2005), de interne Vlaamse staats hervorming (2009-2012) en het project 'afslanking provincies' (2014-2018). We bekijken deze fasen langs drie verschillende dimensies die in de wetenschappelijke literatuur worden gebruikt om de verhouding tussen sub-nationale bestuursniveaus te analyseren, met name de functies en de handlingsvrijheid van de provincies en de toegang tot de hogere overheid.

Sinds 2002 zijn de Gewesten bevoegd voor het gros van de organieke wetgeving op de lokale en provinciale besturen en dus niet langer de federale overheid<sup>1</sup>. En hoewel sommige academici het hebben over 'the rise of the meso level', werd de decentralisatietendens niet doorgetrokken in het voordeel van lagere subnationale besturen zoals de provincies<sup>2</sup>. Het relatief jonge Vlaamse Gewest bleek in de eerste plaats op de eigen machtsontplooiing (en –maximalisatie) gericht. Illustratief in dat verband is het verloop en het resultaat van het kerntakendebat en het debat rond de totstandkoming van het provinciedecreet (cf. infra).

Met de in 2009 door de Vlaamse regering aangekondigde interne staats hervorming stonden de provincies meer dan ooit onder druk. Maar het compromis voorzag dat ze toch nog persoonsgebonden bevoegdheden konden uitoefenen middels sectordecreten en bestuursakkoorden tussen Vlaanderen en de respectieve provincies. De centraal-provinciale relaties worden sinds jaar en dag gekenmerkt door het haast inherente spanningsveld tussen centralisatie en autonomie<sup>3</sup>. Toch stelt het project 'afslanking provincies' van de Vlaamse regering Bourgeois een nieuw tijdperk in het vooruitzicht voor de verschillende dimensies in de centraal-provinciale relatie die verder aan bod komen. Dat geldt onder meer voor de taakstelling van de provincies, de financiële autonomie en de mogelijkheid tot provinciale belangenbehartiging. Terwijl het provinciedecreet uit 2005 nog een versterking inhield van de bovenlokale taakstelling van de provincies, onder meer geconcretiseerd in de gebiedsgerichte aanpak en als spelverdeler in multi-level governance, legt de beleidsnota Binnenlands Bestuur voor de periode 2014-2019 de klemtoon veel meer op een

1 De Ceuninck, K., Devos, C., Reynaert, H., Staelraeve, S., Steyvers, K., Valcke, T. & Verlet, D. (2005). Centraal-Lokale relaties in Vlaanderen: verdeel of heers? *Res Publica*, nr. 1, pp. 19-35.

2 Sharpe, L.J. (1993). *The European Meso: An Appraisal*. In L.J. Sharpe (ed.), *The Rise of Meso Government in Europe*. London: Sage, pp. 1-39.

3 De Ceuninck, K. & Valcke, T. (2011). *Complementariteit of concurrentie? De slingerbeweging van de centraal-provinciale relaties*. In H. Reynaert, T. Valcke & E. Wayenberg (red.), *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd*. Brugge: Vanden Broele, pp. 13-48. Over het spanningsveld tussen centralisatie en autonomie: Valcke, T. (1993). *De Belgische Grondwet en de totstandkoming van de provinciewet in 1836*. In T. Valcke & N. Lehoucq (reds.), *De fonteynen van de oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 1. De instelling, de bevoegdheden en de verkiezingsresultaten*. Gent: Stichting Mens en Cultuur, pp. 33-37.

hervorming van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en een versterking van de regiovorming. De provincies moeten zo op zoek naar een nieuw evenwicht. Enerzijds kan de gewijzigde context een belangrijke stimulans betekenen voor een door sommigen als noodzakelijk beschouwde kritische rolvnieuwwing, anderzijds kan die evenzeer leiden tot een politieke en bestuurlijke marginalisatie.

Vooraleer we onze argumentatie verder ontwikkelen, wensen we te nuanceren. Dé centraal-provinciale relaties bestaan uiteraard niet, al was het maar omdat ze verschillen al naargelang het bevoegdheidsdomein, zoals ook blijkt uit verschillende hoofdstukken over het provinciaal beleid in deze publicatie. Maar in dit hoofdstuk focussen wij niet op het concrete optreden van diverse overheidsniveaus in specifieke beleidsdomeinen. We kijken in de eerste plaats naar de algemene interbestuurlijke verhoudingen. Dat is een benadering die zich als het ware richt op het brede kader van de centraal-provinciale relaties. Soms vertoont de dagelijkse bestuurlijke praktijk een minder rooskleurig plaatje. Wat ben je bijvoorbeeld met een open taakstelling wanneer andere spelers het terrein eerder al hebben bezet? Toch is dat algemene kader niet onbelangrijk omdat het de contouren schetst waarbinnen de centraal-provinciale relaties ook in de toekomst vorm kunnen krijgen.

## **1.1. Dimensies in de centraal-provinciale relaties: over bevoegdheden, handelingsvrijheid en toegang**

Om de centraal-provinciale relaties beter te begrijpen - en om te kunnen vergelijken, bijvoorbeeld tussen verschillende periodes of tussen verschillende landen - gebruiken wij het analysekader van Page en Goldsmith<sup>4</sup>. Hoewel dit model in de eerste plaats oog heeft voor het gemeentelijke niveau, kunnen de onderscheiden dimensies ook gebruikt worden om de relaties tussen 'het centrum' en de provincies te beschrijven, de zogenaamde centraal-provinciale relaties.

In hun comparatief onderzoek naar de verhouding tussen centrale en 'lokale' besturen onderscheiden die auteurs drie dimensies die de wisselwerking tussen beide niveaus beschrijven: functies, handelingsvrijheid en toegang.

In de eerste plaats is er de variatie in het belang van het lokaal bestuur als publieke dienstverlener (functions). Dat hangt samen met de formele bevoegdheden waarover lokale besturen beschikken. Die wettelijke verantwoordelijkheid zegt uiteraard niet alles over de praktische handelingsvrijheid van het lokaal bestuur in een specifiek beleidsdomein (discretion). De wettelijke of financiële controle door een hogere overheid kan de slagkracht van de lokale besturen immers aanzienlijk beperken. Tot slot wordt de verhouding tussen verschillende bestuursniveaus ook in belangrijke mate bepaald door de toegang van lokale spelers tot de centrale beslissingsarena (access). We spreken over directe of indirecte toegang indien lokale actoren mee beslissen op hogere, centrale besluitvormingsniveaus. Directe toegang kan onder de vorm van informele contacten, maar is het meest uitgesproken in de cumulatie van politieke mandaten op verschillende niveaus. Indirecte toegang gebeurt bijvoorbeeld via organisaties die de belangenbehartiging op een hoger beslissingsniveau voor hun rekening nemen.

---

<sup>4</sup> Page, E., Goldsmith, M. (1987). *Centre and locality: functions, access and discretion*. In E. Page & M. Goldsmith (eds.), *Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London: Sage, pp. 1-11.

Dit analysekader leidde uiteindelijk tot twee bestuursmodellen, een noordelijk en een zuidelijk. Het eerste wordt gekenmerkt door relatief grote gemeenten met een zwaar takenpakket die op een indirecte manier hun belangen op hogere bestuursniveaus verdedigen. Daartegenover staat het zuidelijk bestuursmodel, gekenmerkt door relatief kleine gemeenten met een beperkt takenpakket die hun belangen op een directe manier verdedigen. Dat laatste gebeurt dan voornamelijk door de cumulatie van politieke mandaten.

Het oorspronkelijke onderzoek van Page en Goldsmith kreeg onder meer kritiek omwille van de landselectie (een beperkt aantal unitaire staten). Maar de belangrijkste bedenkingen bij het analysekader betroffen wellicht de dichotomie en het antagonisme in de centraal-lokale relaties.

Het eerste aspect (dichotomie) heeft betrekking op de samenhang die Page en Goldsmith in die dimensies onderscheiden. In de zuidelijke bestuurstraditie zijn de bevoegdheden van lokale besturen beperkt en fungeren ze onder een stelsel van relatief strikte voogdij. Die 'ondergeschikte' positie wordt echter gecompenseerd door directe toegang van lokale besluitvormers (via cumulatie) tot het centrum. In het noordelijk bestuurstype is de situatie omgekeerd, ook al moet daaraan toegevoegd worden dat sommigen wijzen op belangrijke verschillen binnen die groep, bijvoorbeeld tussen de Angelsaksische traditie en een Midden-Europese traditie<sup>5</sup>. Goldsmith gaf recenter ook zelf aan dat die dichotomie wat achterhaald is gezien de evoluties in heel wat Europese landen in de relaties tussen het centrum en de lokale besturen<sup>6</sup>. Toch verwijst de dichotomie naar belangrijke verschilpunten in bestuurstradities die toelaten evoluties in een historisch-comparatief kader te plaatsen en waarvan de belangrijkste kenmerken ook de hedendaagse bestuursrelaties beïnvloeden.

Het tweede aspect (antagonisme) verwijst naar een visie die lang opgeld maakte en waarbij de verhouding tussen het centrum en de lokale besturen als communicerende vaten werd beschouwd. Volgens die opvatting betekende medezeggenschap van het centrum vrijheidsverlies voor het lokaal bestuur en omgekeerd. Maar in de hedendaagse context van multi-level governance (meerlagig en niet beperkt tot de klassieke statelijke actoren) is de capaciteit van de publieke dienstverlening in een bepaald domein verspreid. Verschillende bestuurslagen zijn met elkaar vervlochten en dus op elkaar aangewezen om een kwalitatieve dienstverlening te verzekeren<sup>7</sup>. Veeleer dan in termen van antagonisme moeten centraal-lokale relaties worden beschouwd als partnerschappen met wisselende ruilverhoudingen.

In 2010 maakten Page en Goldsmith een actualisering van hun eerdere publicatie uit 1987<sup>8</sup>. Daarin gaven ze aan dat de bestuurlijke verhoudingen in diverse Europese landen de laatste decennia grondig waren gewijzigd. Ze verwijzen daarbij enerzijds naar de opkomst van de Europese Unie en de uitbreiding naar Oost- en Centraal Europa met ook gevolgen voor de lokale besturen. Anderzijds stellen ze de opkomst van een regionale bestuurslaag vast. Konden de gemeenten en de centrale overheid de bestuurlijke taart vroeger onderling verdelen, dan moet er de laatste decennia in veel Europese landen

5 John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage, pp. 31-32.

6 Goldsmith, M. (2005). *A New Intergovernmentalism?* In B. Denters & L. Rose (eds.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Palgrave MacMillan: Houndmills, pp. 228-245.

7 Baldersheim, H. (2002). *Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries*. In: J. Caulfield & H. Larsen (eds.), *Local Government at the Millenium*. Leske + Budrich: Opladen, pp. 200-210.

8 Page, E. & Goldsmith, M. (2010). *Changing Government Relations in Europe*. London: Routledge, 260p.

rekening gehouden worden met een bijkomende regionale bestuurslaag. Bovendien heeft die vaak de bevoegdheid verworven om het organiek kader van de lokale (en vaak ook provinciale) besturen vast te leggen, zoals dat bijvoorbeeld ook in België het geval is. En die evolutie gaat verder zoals blijkt uit een rapport van de CEMR (Council of European Municipalities and Regions) die in 2016 stelde dat het aantal lokale entiteiten in Europa met ongeveer 15% is afgenomen terwijl het aantal regio's met 10% is toegenomen<sup>9</sup>.

Deze evolutie heeft onmiskenbaar een invloed (gehad) op de bestaande centraal-lokale relaties. De opdeling die Page en Goldsmith destijds maakten in een noordelijk en een zuidelijk bestuursmodel houdt volgens hen vandaag nog moeilijk stand. De oorzaak hiervoor moet gezocht worden in de wijzigingen die er in veel Europese landen geweest zijn inzake de toezichtregelingen maar ook de wijzigingen inzake de financiële verhoudingen tussen de verschillende bestuursniveaus. Die hebben geleid tot een toegenomen complexiteit inzake interbestuurlijke verhoudingen. Dat neemt echter niet weg dat er nog steeds landen zijn die binnen deze tradities kunnen worden ondergebracht.

Bovenstaande evoluties stellen we ook vast wanneer we het analysekader van Page en Goldsmith op België toepassen. Ook na de regionalisering van de bevoegdheid op de lokale en provinciale besturen blijven verschillende kenmerken die België vroeger in het zuidelijk bestuursmodel onderbrachten behouden<sup>10</sup>. Er wordt dan verwezen naar de cumulatie van politieke mandaten, de verkiezingswetgeving of de rol van raadsleden. Toch zijn er ook evoluties die ervoor hebben gezorgd dat Vlaanderen de laatste jaren opschuift in de richting van een noordelijk bestuursmodel. De versoepeling inzake het bestuurlijk toezicht en de steeds grotere nadruk op new public management zijn daarvan duidelijke voorbeelden. In elk geval heeft het proces van staatshervorming ervoor gezorgd dat er tussen de drie gewesten verschillen zijn ontstaan inzake de interne bestuurlijke verhoudingen.

Ondanks de bovenstaande bedenkingen en evoluties blijft het analysekader van Page en Goldsmith een uitstekend kader om de interbestuurlijke relaties met hun hoofdkenmerken te beschrijven zowel in termen van historische evolutie als van actuele uitdagingen. We gebruiken het dan ook als richtsnoer om de positie van de provincies tegen het licht te houden.

## **1.2. Voorbij het juridisch kader: evolutie in het denken over de rol van de provincies**

Om de functionele perimeter van subnationale bestuursniveaus te omschrijven, zijn er verschillende benaderingen mogelijk. Een eerste mogelijkheid bestaat erin het financiële gewicht van het betrokken niveau in kaart brengen. Op basis van het budget voor 2017 (exploitatieuitgaven) stellen we vast dat de Vlaamse provincies gemiddeld 123 euro uitgeven per inwoner, terwijl dat bedrag voor de Vlaamse gemeenten gemiddeld 1133 euro bedraagt en voor Vlaanderen zelfs oploopt tot 6 314 euro<sup>11</sup> (zie tabel).

9 Council of European Municipalities and Regions (2016). *Local and Regional Governments in Europe. Structures and Competences*. Brussels: CEMR, p. 3.

10 De Rynck, F. & Wayenberg, E. (2010). *Belgium*. In E. Page & M. Goldsmith (eds.), *Changing Government Relations in Europe*. London: Routledge, pp. 14-29.

11 Cijfers voor Vlaanderen gebaseerd op: ABB (2017), *Vlaamse profielschets*. Juni 2017. Brussel: Agentschap Binnenlands Bestuur; cijfers van de Vlaamse begroting, zie: <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-overheid/werking-van-de-vlaamse-overheid/de-vlaamse-begroting-cijfers-2017>, laatst geraadpleegd op 23 oktober 2017.

**Exploitatie-uitgaven van de lokale overheidssector in Vlaanderen,  
op basis van het Budget 2017<sup>12</sup>**

	In Mio euro	In euro/inwoner
<b>Gemeenten</b>	8.600,6	1.332
<b>Provincies</b>	798,0	123
<b>Ocmw's</b>	3354,9	521
<b>Politiezones</b>	1.508,8	233
<b>Hulpverleningszones</b>	401,9	72
<b>Totaal</b>	<b>14.664,3</b>	<b>2.281</b>

Daarnaast geeft ook het relatieve aandeel van het personeelsbestand in de overheidssector een indicatie van de slagkracht van het bestuursniveau. Terwijl de Vlaamse overheid in 2015 (het recentste jaar waarover cijfers beschikbaar waren) 41 121 personen in dienst had<sup>13</sup>, waren er bij de Vlaamse gemeenten in 2016 (excl. ocmw) 47 762 personen tewerkgesteld. Wanneer we het personeel van de lokale sector ruimer bekijken en aanvullen met de personeelsleden van de politiezones, de ocmw's (en hun diensten) en de intercommunales, dan waren dat er veel meer (zie tabel). De vergelijking met de personeelsaantallen bij de vijf Vlaamse provincies zijn sprekend; zij hadden in 2016 slechts 4 323 personen in dienst. Opmerkelijk is dat de geleidelijke personeelsaangroei sinds 1995 zich bij de Vlaamse gemeenten verder doorzet, terwijl de cijfers voor de Vlaamse provincies in 2007 voor het eerst een daling lieten optekenen<sup>14</sup>. Zowel de cijfers over het financiële gewicht als de cijfers over de personeelsaantallen illustreren duidelijk het relatieve belang van het provinciale bestuursniveau.

**Evolutie van personeel bij lokale besturen, in VTE (2006-2016)<sup>15</sup>**

	2006	2016
<b>Gemeenten</b>	49.762,5	47.762,0
<b>Ocmw's</b>	37.136,4	35.215,9
<b>Politiezones</b>	15.426,3	16.312,0
<b>Ocmw-verenigingen</b>	10.236,7	13.572,0
<b>Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden</b>	7.731,9	7.958,6
<b>Provincies</b>	4.966,4	4.323,3
<b>Autonome gemeentebedrijven</b>	1.968,1	1.527,7
<b>Autonome provinciebedrijven</b>	194,5	813,4
<b>Totaal</b>	<b>127.423,0</b>	<b>127.485,0</b>

De meest courante benadering focust echter op de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de bestuursniveaus: op welke domeinen opereert het subnationale bestuur exclusief of in medezeggenschap met 'het centrum' (lees: de hogere overheid)? Wij richten ons op deze benadering en doen dat vanuit een algemeen perspectief.

<sup>12</sup> Belfius (2017). *De financiële situatie van de Vlaamse lokale besturen*. Budget 2017. Brussel: Belfius

<sup>13</sup> <https://overheid.vlaanderen.be/bedrijfsinformatie/personeelsbestand>, laatst geconsulteerd op 23 oktober 2017.

<sup>14</sup> RSZPPO (2007). *Contractuele en statutaire tewerkstelling. Evolutie in de lokale sector 1995-2007*. Brussel: RSZPPO, p. 4.

<sup>15</sup> VRIND (2017). Brussel: Studiedienst Vlaamse regering, p. 64.

Naast de relaties tussen de provincies en hun wisselende centra als geheel (vanuit het provinciale perspectief een 'externe' component), kan er ook een interne component in de interbestuurlijke verhoudingen worden onderscheiden. Binnen de provincies fungeerde de provinciegouverneur immers lange tijd en uitgesproken als een vertegenwoordiger van het centrum. Zijn taakstelling beperkte in die zin de vrijheid van de verkozen provinciale organen en liet ook binnen de provincie de balans in het voordeel van het centrum overhellen. Sinds de jaren 1980 zijn de functies van de deputatie en de gouverneur deels gescheiden. Dit zorgde ervoor dat de verkozen organen meer hun eigen weg konden gaan<sup>16</sup>. De interne Vlaamse staatshervorming versterkte de rol van de gouverneur opnieuw. Door de provinciegouverneur een coördinerende opdracht te geven om op permanente basis beleidsprocessen, controleopdrachten en de werking van de gedeconcentreerde diensten van Vlaamse overheid af te stemmen op deze van de andere bestuursniveaus werd zijn rol als vertegenwoordiger van het centrum nog verder versterkt. Deze interne component komt - in tweede instantie - ook aan bod. Naast de historische evolutie in beide componenten hebben wij uiteraard ook aandacht voor de actuele uitdagingen die ermee verbonden zijn.

Als we voor de periode 1995-2017 de relatie bekijken tussen de Vlaamse provincies als geheel en hun wisselende centra dan kunnen volgens ons vier subperiodes worden onderscheiden. Een eerste subperiode is die waarin de Belgische provinciewet nog de basis vormde voor een relatief een minimalistische invulling van de (grondwettelijke) notie 'provinciaal belang' maar die geleidelijk aan achterhaald was door de invulling ervan op het terrein zelf. De tweede subperiode, waarin het voortbestaan van de provincies op de helling stond, viel niet toevallig samen met een relatief verregaande staatshervorming. De derde en vierde periode situeren zich na 2002 en kunnen we bijgevolg typeren als de Vlaamse subperiodes waarin het zoeken naar een vernieuwde taakstelling voor de provincies centraal staat. Het kerntakendebat en het daaruit voortvloeiende provinciedecreet vormen zo de derde periode. De vierde en huidige periode is die van de interne Vlaamse staatshervorming en het project afslanking provincies waarin laatstgenoemden meer dan ooit onder druk staan.

### 1.2.1. De provincie als vierde macht?

Vooraleer we de focus richten op de periode 1995-2017 nemen we een korte historische aanloop. Daarin komen immers alle dimensies van de centraal-provinciale relaties al aan bod, wat aangeeft dat het zoeken naar een evenwicht geen uniek kenmerk is van of gelieerd is aan de hedendaagse (politieke) context.

De grondwet van het jonge België maakte in 1831 impliciet gewag van een vierde macht van provincies en gemeenten. Die lokale besturen kregen rechtstreeks verkozen (en openbare) raden en werden bevoegd om alles wat in hun belang was te regelen. Een systeem van centrale controle plaatste echter een fors slot op die poort naar autonomie. Dat het compromis tussen centralisatie en autonomie vooral voor de taakstelling van de provincies negatief uitviel, bleek bij de daarna tot stand gekomen provinciewet<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Valcke, T., Reynaert, H. & Steyvers, K. (2011). *Belgium*. In H. Heinelt & X. Bertrana (eds.), *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, Counties, Départements and Landkreise in comparison*. London: Routledge.

<sup>17</sup> Valcke, T. (1993). *De Belgische Grondwet en de totstandkoming van de provinciewet in 1836*. In T. Valcke & N. Lehoucq (reds.), *De fonteynen van de oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 1. De instelling, de bevoegdheden en de verkiezingsresultaten*. Gent: Stichting Mens en Cultuur, pp. 31-33.

Hoewel de provincie- en de gemeentewet vrijwel gelijktijdig in 1836 tot stand kwamen, bleken de centralisten toch sterker hun stempel te hebben gedrukt op die eerste wet. Met de eenheid van de staat als hoofddoel legde men de provincies allerlei beperkingen op. Naast minimale vergadermogelijkheden en dito financiële autonomie, situeerden die zich zowel in de externe als de interne component van de centraal-provinciale relaties. Enerzijds werd de notie provinciaal belang weinig concreet ingevuld. Dat zorgde in de praktijk voor een belemmering van de ontwikkeling van eigen initiatieven. De provincie kon slechts opnemen wat haar niet door het centrale gezag werd onttrokken en was in die periode in de eerste plaats een (louter) administratief orgaan dat vooral in medebewind of als uitvoerder van centrale taakstelling opereerde<sup>18</sup>. Het provinciaal belang werd erg minimalistisch ingevuld.

Tegelijk kregen de provincies een waakhond vanuit het centrum. De provinciegouverneur moest erop toezien dat de provincies geen handelingen stelden die buiten hun bevoegdheid vielen. Deze regeringscommissaris was een hoge ambtenaar, door de Koning benoemd buiten de samenstelling van de provincieraad. Zeker in de beginperiode fungeerde hij als een echte vertegenwoordiger van het centraal gezag in de provincie in de traditie van de Franse prefect.

Dat belette niet dat de provincies de overgebleven ruimte op enkele domeinen inkleurden: het provinciaal onderwijs was (en is) daar een voorbeeld van evenals de aanleg van wegen en de elektrificatie, vooral dan in landelijke gebieden. Wellicht is het niet toevallig dat net onderwijs de hefboom vormde voor de wijzigingen die aan de provinciale taakstelling werden aangebracht aan het einde van de 19de eeuw<sup>19</sup>. Hier kwamen zowel de externe als de interne component van de functionele interbestuurlijke verhoudingen samen, via de dubbelrol van de gouverneur (vertegenwoordiger van het centrum én voorzitter van het provinciaal uitvoerend orgaan). Naar aanleiding van de implementatie van een erg liberale (antiklerikale) schoolwet, ontstond er een spanningsveld tussen liberale gouverneurs en vaak katholieke deputaties die weigerden de nationale regelgeving uit te voeren, ook in West-Vlaanderen<sup>20</sup>. Hoewel het aanvankelijk de bedoeling was de slagkracht van de gouverneur als vertegenwoordiger van het centrum uit te breiden, zorgden de uiteindelijke aanpassingen van de provinciewet in 1887 voor het omgekeerde effect. De bestendige deputatie kreeg het evocatierecht om bij gemotiveerde beslissing het voorafgaand onderzoek in zaken van provinciaal belang naar zich toe te trekken en de gouverneur verloor enkele privileges op het vlak van benoemingen in de administratie.

Die verschuiving binnen de interne component werd nog versterkt door de grondwetsherzieningen van 1893 en 1921. De eerste introduceerde het algemeen meervoudig stemrecht voor mannen, gekoppeld aan een opkomstplicht en installeerde het toegangsregime van provinciale senatoren. De tweede leidde tot het algemeen enkelvoudig stemrecht voor mannen en de introductie van de evenredige vertegenwoordiging<sup>21</sup>. Daarmee verankerde men vooral de politieke rol van de provincies en hun verkozen organen.

---

18 Valcke, T. (1993). *Evolutie van de bevoegdheden van en het denken over de provincies*. In T. Valcke & N. Lehoucq (reds.), *De fonteinen van de oranjeberg*. O.c., pp. 64-67.

19 De wijzigingen die daarvoor aan de provinciewet werden aangebracht waren veeleer van administratief-technische aard.

20 Zie hiervoor: Schepens, L. (1976). *De provincieraad van West-Vlaanderen, 1836-1921. Socio-politieke studie van een instelling en haar leden*. Tielt/Amsterdam: Lannoo, pp. 36-43.

21 Valcke, T. (1993). *Evolutie van de bevoegdheden (...)*. O.c., pp. 72-75.



### 1.2.2. Tussen staatshervorming en fusie

In de loop van de 20ste eeuw raakten de provincies gekneld tussen twee territoriaal-functionele bewegingen: het proces van de staatshervorming met de ontwikkeling van een nieuwe bestuurslaag van gemeenschappen en gewesten en de fusie van gemeenten die in 1976 een (voorlopig) hoogtepunt zou kennen. Beide evoluties riepen vragen op omtrent het voortbestaan van de provincies.

De ideeën over de nieuwe bestuurlijke indeling van het land staken al vóór WO II de kop op. Zo werden er al in de jaren 1920 en 1930 vraagtekens geplaatst bij het voortbestaan van de provinciale instellingen die in de daaropvolgende decennia geregeld opnieuw zouden opduiken. In feite betrof het ideeën rond een herschaling van het subnationale niveau waarbij men de omvang van de toenmalige provincies ontoereikend achtte. Sommigen stelden nog een versterkende combinatie van deconcentratie en decentralisatie voorop, maar anderen bepleitten de creatie van regio's of wilden de tegenstelling tussen stad en platteland institutioneel vertalen met de creatie van respectievelijk agglomeraties en federaties. Dit zou echter pas na WO II geconcretiseerd worden. Intussen vielen de provincieraadsverkiezingen samen met hun nationale tegenhangers. Toen het communautaire breukvlak in de jaren 1960 ook een regeringsprioriteit werd, kwam het provinciale belang pas echt in woelig water terecht<sup>22</sup>.

Onder de regering Eyskens-Merlot-Cools (1968-1972) zag het er aanvankelijk nog gunstig uit. Decentralisatie werd één van de punten uit het regeerprogramma, die net zo goed in provinciale richting kon gaan. De zogenaamde 'Werkgroep der 28' bereidde een grondwetsherziening voor die leidde tot de oprichting van de cultuur- en gewestraden en daarbij werd even het idee geopperd die laatste uit provincieraadsleden te laten samenstellen. Maar uiteindelijk koos men voor rechtstreeks verkozen raden, terwijl bijkomend het samenvallen van de provinciale met de economische, sociale en culturele grenzen in vraag werd gesteld. Die gedachtegang zou het daaropvolgende decennium beheersen. Met het Egmontpact en het Stuyvenbergakkoord (1977-'78) kwam het tot een dieptepunt in het denken over de provinciale taakstelling. Die schoven immers de afschaffing van de verkozen provinciale organen naar voren. Alleen de functie van gouverneur zou blijven bestaan en de provincies zouden enkel fungeren als administratieve entiteit<sup>23</sup>.

De politieke rol van de provincies zou daarmee tot omzeggens nul gereduceerd worden. Gelukkig voor de provincies bleef de uitvoering van die akkoorden dode letter, al lagen veeleer buitenprovinciale factoren daaraan ten grondslag. Maar de existentiële vraag duikt tot op heden regelmatig op in het debat over een (vereenvoudigd) bestuurlijk landschap<sup>24</sup>.

Kregen de provincies langs boven minder ademruimte, langs beneden knaagden de gemeenten aan hun functionele ruimte. Door het schaalvergrotingsproces van de gemeentelijke fusies nam het aantal lokale bestuursentiteiten in België af van 2.359 tot 589. Die grotere schaal werd dan wel niet gevolgd door de beloofde functionele decentralisatie, maar toch raakten de gemeenten stilaan uit de schaduw van de

22 Valcke, T. (2004). Nieuwe wegen voor de (Vlaamse) provincies!? *Samenleving en Politiek*, 11 (10), 30-31.

23 Valcke, T., *Evolutie van de bevoegdheden (...)*. O.c., pp. 79-83.

24 Voor een goed overzicht: De Rynck, F., Heeft Vlaanderen provinciebesturen nodig? *Tijdschrift voor Belgisch Publiekrecht*, 1991, nr. 11, pp. 724-727.

kerktoren wat in sommige gevallen de vraag aanwakkerde over de zin van provinciale entiteiten<sup>25</sup>.

Toch brak in de jaren 1980 een periode aan die een voorzichtige herwaardering inluidde. Die had vooral betrekking op de interne component van de functionele dimensie en luidde een herpolitisering in. Wetswijzigingen in 1984 en 1987 zorgden ervoor dat de provincieraadsleden zo vaak konden vergaderen als ze dat nodig achten, het voorafgaand toezicht voor tal van beslissingen verdween, de deputatie haar eigen beslissingen kon uitvoeren en de gedeputeerden zich konden profileren rond specifieke beleidsdomeinen<sup>26</sup>. Ook het debat rond de externe component van de functionele dimensie raakte niet in de vergetelheid. Zo formuleerden Maes en Delmartino als één van de eersten het idee om de provincies om te bouwen tot een slagkrachtig en efficiënt intermediair bestuursniveau<sup>27</sup>.

In het denken én de praktijk maakte de balans tussen centrale vertegenwoordiging (gouverneur) en provinciale verkozen organen (raad en deputatie) doorheen de jaren een slingerbeweging met wisselend machtsevenwicht. Vanaf de jaren 1990 zou het vooral de externe component van de functionele dimensie in de centraal-provinciale relaties zijn die het debat over de inrichting van het bestuurlijk landschap zou beheersen.

### **1.2.3. Van kerntakendebat tot provinciedecreet: tussen bovenlokale belangenbehartiging en gebiedsgerichte werking**

De grondwetswijziging van 1994 verankerde de provincies opnieuw. In het zog daarvan werd ook beslist de provincieraadsverkiezingen te laten samenvallen met hun gemeentelijke tegenhangers. Op dat moment (1995) viel echter ook het directe toegangsmechanisme van de provinciale senatoren weg. Het maakte het voor de provincies een pak moeilijker om hun belangen op een hoger bestuursniveau te verdedigen. Die kwam eenzijdig op de schouders van de VVP terecht. Met de Sint-Michielsakkoorden was de regionalisering van het organiek kader op de lokale besturen intussen een feit, meteen de voorbode van een nieuwe dynamiek in het denken over de provinciale taakstelling.

Nog voor er van het nieuwe 'centrum' sprake was, stipuleerde de Commissie voor Bestuurlijke Organisatie (1997) de kernopdracht van de provincies al in de evolutie naar integrale, gedecentraliseerde en gebiedsgerichte beleidsvoering. Belangrijke voorwaarden waren het kunnen omgaan met differentiatie naar gebied en schaal en netwerken kunnen vormen met andere actoren. Eerder had ook de VVP zich voorgenomen de eigen taakstelling te concentreren rond enkele kernbevoegdheden<sup>28</sup>. Beide denksporen (kerntaken en gebiedsgerichte aanpak) zouden ook in het kerntakendebat doorsijpelen.

---

25 Maes, R., (1982) De samenvoeging van gemeenten. *Res Publica*, nr. 3-4, pp. 415-424. Ackaert, J., Dekien, C. (1989), *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering*. Leuven: KUL, 370p; K. De Ceuninck, K. (2009). *De gemeentelijke fusies van 1976. Een mijlpaal voor de lokale besturen in België*, Brugge: Vanden Broele, 2009, 480p.

26 Valcke, T. (2004). *O.c.*, pp. 31-32.

27 Maes, R., Delmartino, F. (1986). *Provincies tussen gisteren en morgen. Profielschets van een gevaloriseerd intermediair bestuursniveau*. Antwerpen: Kluwer, pp. 123-147.

28 Valcke, T. (2001). *Het provinciaal niveau: een eigen (herkenbaar) profiel?* In H. Reynaert & C. Devos (reds.), *Lokale en provinciale politiek. Uitdagingen voor de 21ste eeuw*. Brugge: Vanden Broele, pp. 86-87.

Ter voorbereiding van en parallel met de overdracht van de organieke bevoegdheid op de lokale besturen naar de regio's besloten de voornaamste spelers op het vlak van binnenlands bestuur zich onder impuls van het Vlaamse niveau te buigen over de volgende vragen: welke taken zijn van publiek belang en moeten nog door de overheid worden opgenomen en welk overheidsniveau wordt verantwoordelijk voor welke taken? Al snel richtte dit kerntakendebat zich vooral op die laatste vraag.

Centraal uitgangspunt was het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel. In de context van het kerntakendebat werd dit vertaald als 'het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger brengen'. Slechts die taken waarvoor het meest burgernabije bestuur – de gemeente – tekortschoot in termen van schaal, middelen of personeel zouden naar hogere bestuursniveaus worden overgeheveld<sup>29</sup>. Het debat – dat gevoerd werd tussen 2001 en 2003 – vond plaats onder de paars-groene Vlaamse regering (1999-2004) in een periode met hernieuwde en herwaarderende aandacht voor de gemeenten. Daar hoorde de impliciete veronderstelling bij dat precies op dit niveau de zogenaamde kloof tussen de burger en de politiek het kleinst was en ook het gemakkelijkst kon overbrugd worden, waardoor de gemeenten in het kerntakendebat een comfortabele uitgangspositie hadden.

Ook tijdens het kerntakendebat was het voor de provincies een moeilijke opdracht om een invulling te geven aan hun plaats in de interbestuurlijke verhoudingen. Men dreigde namelijk in een bestuurlijke grijze zone te belanden. Uiteindelijk resulteerde dit in een drievoudige missiebepaling voor de provincies: de bovenlokale taakbehartiging, een ondersteunende rol naar de lokale overheden toe en de gebiedsgerichte werking.

Vanuit de VVP probeerde men duidelijk een positieve invulling te geven aan de provinciale kerntaken. De provincies zouden zich moeten ontwikkelen tot bovenlokale streekbesturen met partnerschap (met andere overheidsniveaus en actoren), een geïntegreerde aanpak (i.e. sectoroverstijgend) en gebiedsgerichte werking als richtprincipes<sup>30</sup>. Met dat laatste verliet men het territoriale perspectief op de notie provinciaal belang, maar het toelaten van differentiatie ontmijsde ook deels de discussie rond de bestuurlijk-democratische schaal van de provincies.

Het kerntakendebat mondde uiteindelijk uit in een bestuursakkoord waarin de voornaamste afspraken tussen de partners in het kerntakendebat verankerd werden. De drie verkozen niveaus binnen de Vlaamse bestuursruimte werden erin geprofileerd. Dat gebeurde in sterke mate volgens de bovenbeschreven lijnen. De gemeenten werden bevestigd in hun rol als basisniveau en eerstelijnsbestuur. Vlaanderen zou vooral sturen aan de hand van kader- en regelstelling en controleren. Opvallend is wel dat het bestuursakkoord voor de provincies nog steeds een mix van negatieve en positieve elementen bevatte in termen van algemene taakstelling en bevoegdheden. Zo werden ze nog steeds beschouwd als een soort compromisschaal die het democratisch legitimeren van beleid in de grijze zones tussen andere bestuursniveaus als voornaamste bestaansreden had. Tegelijk werd de notie provinciaal belang vooral in bovenlokale termen vertaald. Het gaat hier dan om belangen die deze van de gemeenten te boven gaan maar te weinig algemeen zijn om op Vlaams niveau geregeld te worden. De verdere invulling van die

29 Devos, C., Reynaert, H. (2002). *Het kerntakendebat: Vlaamse 'federale' staatshervorming in het licht van subsidiariteit?* In H. Reynaert & C. Devos (reds.), *Het kerntakendebat in Vlaanderen*. Brugge: Vanden Broele, pp. 32-39.

30 Beke, J. (2003). 'Provincie Plus': naar zelfbewuste en bestuurskrachtige provinciale streekbesturen. In H. Reynaert & K. Steyvers (reds.), *Het gemeente- en provinciedecreet: gerealiseerde ambities?* Brugge: Vanden Broele, pp. 89-110.

notie botste echter op problemen. De gemeenten en de Vlaamse overheid hadden in de bestuurspraktijk immers heel wat hulpstructuren in het leven geroepen die een stuk van de ruimte claimden in de vermelde grijze zone. Intercommunales en gedeconcentreerde Vlaamse agentschappen zijn daar voorbeelden van.

Het bestuursakkoord bij het kerntakendebat werd uiteindelijk nooit uitgevoerd als globaal akkoord, al werden enkele afspraken in de latere bestuurspraktijk wel degelijk gehonoreerd. Discussies over de optimale schaal werden gecounterd door de pragmatische heroriëntering in bovenlokale termen. Het actieterrein van de provincies situeerde zich daar waar bovengemeentelijk beleid samengaat met verdelingsvraagstukken (en dus niet met een gemeenschappelijk belang zoals bijvoorbeeld bij intercommunales). Die streekbenadering kwam uitgesproken tot uiting in de voortrekkersrol voor de provincies bij de gebiedsgerichte methodiek. Tot slot was ook de open taakstelling van de provincies van belang. Die liet voldoende ruimte om op toekomstige uitdagingen in te spelen.

Belangrijk is dat deze denkwijze in ieder geval het verdere debat overleefde en werd meegenomen in de aanloop naar het provinciedecreet. De provincies zagen er hun rol als intermediair bestuur bevestigd.

#### **1.2.4. Het provinciedecreet als nieuw organiek kader**

Het regionaliseren van de organieke bevoegdheden op de lokale besturen in 2002 zette de Vlaamse regering ertoe aan werk te maken van een gemeente- en een provinciedecreet. In het procesverloop vallen twee zaken op: het uitgesponnen tijdspad en het feit dat de meeste aandacht ging naar het gemeentedecreet.

Hoewel er in 2003 al een eerste versie circuleerde van zowel het gemeente- als het provinciedecreet raakte de paars-groene regering het niet eens over een compromis en raakten de ontwerpen nooit in het parlement. Met name rond enkele maatregelen van politieke vernieuwing in de gemeenten (vooral de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester) kwam er in het jaar vóór de regionale verkiezingen geen overeenstemming. Het was wachten op de nieuwe (tripartite) Vlaamse regering om de nieuwe organieke kaders in 2005 goed te keuren. Het tweede opvallende element is dat zowat alle aandacht in het wetgevend proces werd opgeslorpt door het gemeentedecreet. Het ontwikkelen van een nieuw kader voor de provinciebesturen bleef sterk in de schaduw. Illustratief daarvoor is dat er sterke parallellen zijn in de bepalingen uit het gemeente- en het provinciedecreet<sup>31</sup>.

Bij een vergelijking van beide versies vallen voornamelijk accentverschillen op wat de missiebepaling betreft die aan het intermediaire niveau wordt meegegeven. De versie van 2003 lag sterk in het verlengde van de afspraken in het bestuursakkoord bij het kerntakendebat. Naast een ondersteunende rol t.a.v. de lokale overheden (en op hun uitdrukkelijke vraag) werden de provincies bevestigd in hun rol als intermediair bestuursniveau, gericht op bovenlokale taakbehartiging (i.c. bovengemeentelijk en streekgericht binnen het provinciale territorium). Zij konden ook initiatieven nemen in het kader van gebiedsgerichte samenwerking wat de open en interbestuurlijke taakstelling

<sup>31</sup> Voorbij de noodzakelijke synergie tussen beide bestuursniveaus. Zie: Van Loock, R. & Thooft, G. (2003). *De potentialiteiten van een toekomstig provinciedecreet: benut of niet?* In H. Reynaert & K. Steyvers (reds.), *Het gemeente- en provinciedecreet: gerealiseerde ambities?* Brugge: Vanden Broele, pp. 50-53.

voor dit niveau bevestigde. Tot slot werd er ook verwezen naar de taken die de provincie in medebewind met of als uitvoerder voor de Vlaamse overheid op zich nam<sup>32</sup>.

Toch formuleerde de VVP enkele bedenkingen bij dit voorontwerp. Zo had men het beperkende medebewind (op initiatief van hogehand en verplichte medewerking) liever vervangen gezien door een ruimere interbestuurlijke samenwerking (dus niet beperkt tot streek- of gebiedsgerichte methodieken). Tegelijk werd ook de beperkende invulling van de notie provinciaal belang in vraag gesteld, gezien het expliciet streekgebonden perspectief dat de decreetgever aan de bovenlokale taakstelling gaf. Bepaalde materies zag men immers als van belang voor het hele provinciale territorium. In die zin zagen de provincies liever een met de gemeenten vergelijkbare algemene taakstelling binnen hun geografische omschrijving<sup>33</sup>.

Met de bijzondere aandacht voor de externe component van de functionele dimensie bleef haar interne tegenhanger in deze periode wat in de schaduw. Op dit vlak was er sprake van een periode van relatieve rust in de centraal-provinciale verhoudingen al doken er regelmatig discussies op rond de rol van de gouverneur als vertegenwoordiger van het centrum. De constante was om die laatste rol af te bouwen ten voordele van meer provinciale accenten (verkiezing van de gouverneur door de bevolking of uit de deputatie, ontubbeling van zijn rol)<sup>34</sup>.

Het in 2005 goedgekeurde provinciedecreet was wat de missiebepaling van dit bestuursniveau betreft in grote lijnen gelijklopend met dat van 2003. De provincies werden er bevestigd in hun intermediaire rol. Nieuw was de aan de bepalingen voor de gemeenten verwante clausule dat provincies bijdragen tot het welzijn van de burgers en de duurzame ontwikkeling van het provinciale gebied. Meer dan symbolisch was wellicht de expliciete vermelding van de grondwettelijke notie van provinciaal belang als toetssteen voor de eigen taakstelling. Dat provinciale belang werd echter onmiddellijk in de al aangehaalde bovenlokale betekenis gevat. Ook de gebiedsgerichte werking werd onder de koepel van het provinciaal belang geplaatst. Provincies behielden hier het initiatiefrecht maar – en dat was nieuw – binnen de grenzen die werden vastgelegd door de Vlaamse regering. Hier zat er een forse adder verscholen onder de hefboom van gebiedsgerichte samenwerking. Daar gaan we verder nog op in.

### **1.2.5. Over persoonsgebonden bevoegdheden en regiovorming**

De Vlaamse regering die na de regionale verkiezingen van 2009 aantrad, kondigde een interne Vlaamse staatshervorming aan die voor de provincies enkele fundamentele wijzigingen in het vooruitzicht stelde. De uitgangspunten van het regeerakkoord werden naderhand bevestigd in de beleidsnota van minister Bourgeois en in de zomer van 2010 geconcretiseerd in het zogenaamde Groenboek rond de interne staatshervorming. Na overleg met de betrokken bestuursniveaus mondde dit alles uit in een Witboek dat in het voorjaar van 2011 werd voorgesteld.

Het was de bedoeling van de Vlaamse regering om met die interne staatshervorming te komen tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen de drie betrokken bestuursniveaus

32 Art. 2 van het voorontwerp van provinciedecreet (2003). Brussel: Vlaamse regering.

33 Van Loock, R. & Thooft, G. (2003). *De potentialiteiten (...)*. O.c. pp. 53-58.

34 Valcke, T. (2004). *O.c.*, pp. 33-36.

in Vlaanderen. Het regeerakkoord vermeldde dat de veelheid aan bestuurslagen leidde tot een historisch gegroeide inefficiëntie. Die versnippering van bevoegdheden wilde men aanpakken door het aantal interveniërende bestuurslagen per beleidssector te beperken tot maximaal twee. De motivatie klonk als volgt: 'Een vereenvoudiging van de interveniërende bestuurslagen is noodzakelijk om te komen tot een efficiëntere en effectievere werking van de overheid'<sup>35</sup>.

De verantwoordelijkheid voor dit complex bestuurlijk landschap moet in grote mate bij de verschillende overheden zelf gezocht worden. Vooral de Vlaamse overheid had door tal van decreten veel intermediaire structuren opgericht. Maar ook de gemeenten dragen een grote verantwoordelijkheid, aangezien zij bijzonder veel intergemeentelijke structuren hadden opgericht, terwijl er weinig waren afgeschaft (deels een gevolg van bepalingen in het decreet op de intergemeentelijke samenwerking)<sup>36</sup>. De bestuurlijke verrommeling die hiervan het gevolg is, bevindt zich dus vooral tussen de gemeenten en de provincies. De Vlaamse regering schoof de regioscreening naar voren als een methode om die complexiteit op het bovenlokale niveau aan te pakken. Het Groenboek sprak over een dubbele doelstelling: eerst wilde men komen tot een afbakening van uniforme geografische gebieden en vervolgens tot een drastische sanering van het intermediaire veld<sup>37</sup>. De indeling van Vlaanderen in 24 regio's, zoals in een rapport voorgesteld door de Vlaamse adviesraad voor bestuurszaken (Vlabest), werd als startpunt beschouwd voor een mogelijke indeling.

De Vlaamse regering focuste met de interne staatshervorming dus op een vereenvoudiging van het intermediaire niveau en een versterking van de gemeenten. Om dat laatste mogelijk te maken pleitte men onder meer voor vrijwillige fusies van gemeenten, wat aantrekkelijk werd gemaakt door een financiële bonus. De interne staatshervorming legde de klemtoon duidelijk bij de gemeenten en de Vlaamse overheid, terwijl de Vlaamse regering een meer bescheiden rol zag weggelegd voor de provinciebesturen. Die zouden een beperkte en gesloten taakstelling toebedeeld krijgen waarbij ze tal van beleidsterreinen waarin ze traditioneel sterk aanwezig waren, moeten prijsgeven. De discussie over de optimale schaal was m.a.w. opnieuw aan de orde (cf. supra).

Cruciaal voor de provinciebesturen was dat de Vlaamse regering aanstuurde op een sluitende lijst van provinciale bevoegdheden met een grondgebonden karakter<sup>38</sup>. Het gaat dan over materies zoals economie, leefmilieu en plattelandsbeleid. Over persoonsgebonden bevoegdheden werd in het regeerakkoord met geen woord gerept. Het leek er dan ook op dat de provincies beleidsdomeinen als onderwijs, welzijn, cultuur, jeugd en sport zouden verliezen. Opmerkelijk was dan ook dat het Groenboek wel ruimte liet voor een beperkt aantal persoonsgebonden bevoegdheden voor de provincies, waarbij rekening zou worden gehouden met een historisch gegroeide taakinfilling, die kon verschillen per provincie<sup>39</sup>. Dat er uiteindelijk toch een beperkte gesloten lijst persoonsgebonden bevoegdheden kwam, had te maken met een aantal uitzonderingen. Zo zouden provinciebesturen in de beleidsdomeinen welzijn, gezondheid en gezin enkel bij uitzondering nog een beperkt aantal taken kunnen opnemen. Die uitzonderingen moesten dan wel binnen bepaalde

---

35 Vlaamse regering (2009). *De Vlaamse regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*. Brussel: Vlaamse Gemeenschap, p. 81.

36 Het gaat om de verplichte splitsing tussen opdrachthoudende en dienstverlenende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

37 Bourgeois, G. (2010). *Groenboek Interne Staathervorming*. Brussel: Vlaamse regering, p. 50.

38 Een duidelijke motivatie voor het onderscheid tussen grond- en persoonsgebonden bevoegdheden ontbreekt evenwel in het Groenboek/Witboek.

39 Bourgeois, G. (2010). *Groenboek Interne Staathervorming*, p. 62.

omschrijvingen vallen: het moest o.m. gaan om het versterken en ondersteunen van inclusief beleid, het stimuleren van samenwerking en een integrale en geïntegreerde werking of de coördinatie en afstemming van sectorale en intersectorale zorgafspraken. Hetzelfde gold voor het beleidsdomein cultuur, waaruit de provinciebesturen in principe dienden terug te treden maar binnen het beleidsveld nog een beperkt aantal bevoegdheden konden opnemen zoals het depotbeleid, het streekgericht bibliotheekbeleid en eigen instellingen indien die niet op een ander niveau overgenomen konden worden<sup>40</sup>.

In het Witboek werden de grote lijnen van het Groenboek overgenomen. De provincies kregen een sluitende lijst van bevoegdheden met een grondgebonden karakter, waarbij ze ook fungeerden als regisserend en afstemmend intermediair niveau<sup>41</sup>. Op het vlak van de niet-grondgebonden materies zouden de provincies slechts bevoegdheden kunnen uitoefenen indien deze door of krachtens de wet of het decreet werden toegekend. Daarnaast kon de Vlaamse regering in een bestuursakkoord ook taken met betrekking tot deze materies toevertrouwen aan de provincies. In een toelichting over de provinciale bevoegdheden legde minister Bourgeois een eigenaardige maar belangrijke nuance: "Er zijn drie sporen. De klemtoon ligt op de grondgebonden bevoegdheden. Hierin behouden de provincies een open taakstelling. Daarnaast zijn er de niet-grondgebonden aangelegenheden, waarvoor de provincies enkel bevoegd kunnen zijn als een wet of decreet dat bepaalt. Dat zijn uitzonderingen. (...) En ten slotte is er het bestuursakkoord tussen Vlaanderen en de provincie. Daarin kan de Vlaamse regering bepaalde taken toewijzen aan één of meerdere provincies"<sup>42</sup>. Het eigenaardige zit hem in de kwalificatie 'open taakstelling' voor wat de grondgebonden materies betreft, wat in tegenspraak was met de 'sluitende lijst bevoegdheden' zoals vermeld in het Witboek. Er was in ieder geval dus nog voldoende stof voor discussie<sup>43</sup>.

Uiteindelijk beschikten de provincies vanaf 1 januari 2014 over een verscherpt profiel inzake de culturele en persoonsgebonden bevoegdheden. Daarvoor werden deze bevoegdheden decretaal verankerd én waar nodig verder uitgewerkt in bestuursakkoorden. In 2012 werd per provincie één bestuursakkoord afgesloten met Vlaanderen<sup>44</sup>.

Minder bevoegdheden of een taakstelling die meer gefocust is, maken het in principe mogelijk een duidelijker profiel bij de bevolking te genereren. Dat zou de legitimiteit van het provinciaal bestuur alvast ten goede komen. Maar de gesloten taakstelling creëerde voor de provincies tegelijk een probleem. Als het van de regering afhing, verdwenen (bijna) alle persoonsgebonden materies zoals sociale zaken, cultuur, sport en jeugd uit het provinciale takenpakket. En laat dat nu precies bevoegdheden zijn waarmee de provincies en de provinciale politici een rechtstreekse link hadden/hebben met hun bevolking en kiezers. Via de grondgebonden bevoegdheden en vooral de coördinerende taken zouden de provincies immers hoofdzakelijk contact hebben met andere besturen.

Het is duidelijk dat de provincies het in het debat rond de interne staatshervorming niet gemakkelijk hadden. Terwijl de zogenaamde verrommeling zich vooral situeert tussen de gemeenten en de provincies, was het debat deels gericht op een afslanking van het takenpakket van de provincies. Ook de plannen van de Vlaamse regering om de

40 *Idem*, p. 87.

41 Bourgeois, G. (2011). *Witboek Interne Staathervorming*. Brussel: Vlaamse regering, p. 117.

42 Van Alsenoy, J. & Van Moerkerke, B. (2011). De gemeente als eerste overheid. Interview met Geert Bourgeois. *Lokaal*, 16 mei, p. 16.

43 Valcke, T. (2010). Live and let die? Welke toekomst voor de Vlaamse provincies? *Burger, Bestuur en Beleid*, 6, 4, pp. 366-367.

44 De bestuursakkoorden werden op 19 april 2013 door de Vlaamse Regering goedgekeurd.

regiovorming en de stadsregionale samenwerking te bevorderen konden een vergaande impact hebben op de toekomst van de Vlaamse provincies<sup>45</sup>.

Van belang voor de toekomst van de centraal-provinciale relaties is dat 'het centrum' vanaf 2014 definitief bij de deelstaten kwam te liggen. Naar aanleiding van de zesde staatshervorming (cf. Vlinderakkoord van 11 oktober 2011) werd de grondwet gewijzigd waardoor het Vlaamse en Waalse gewest autonoom bevoegd werden over de inrichting van het provinciaal bestuursniveau<sup>46</sup>. Sindsdien kan elk gewest zelfstandig bepalen of het de provincies al dan niet als bestuursniveau behoudt. Bovendien werd de mogelijkheid gecreëerd om een bovengemeentelijk bestuur in te richten als mogelijk alternatief voor de provincies<sup>47</sup>.

### 1.2.6. Het project afslanking van de provincies

De Vlaamse regering die in 2014 aantrad formuleerde in haar regeerakkoord de krachtlijnen van het project 'afslanking provincies'<sup>48</sup>. We bespreken hier in het kort de belangrijkste elementen zonder er al te diep op in te gaan. De meeste maatregelen krijgen immers pas uitvoering vanaf 2018 en vallen daarmee buiten het bestek van deze publicatie. In het verlengde van de uitgangspunten in de interne Vlaamse staatshervorming bieden ze een aanvulling op de inzichten over de centraal-provinciale relaties.

Vanaf 1 januari 2018 mogen de provincies geen persoonsgebonden bevoegdheden meer uitoefenen. Het Vlaams parlement keurde daartoe op 12 september 2017 het decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies goed<sup>49</sup>.

Daarnaast zullen de provinciebesturen in de toekomst niet langer meer kunnen samenwerken met de lokale overheden op basis van het decreet intergemeentelijke samenwerking. Hiertoe werden het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking en het Provinciedecreet van 9 december 2005 gewijzigd.

Tot slot wordt het aantal provincieraadsleden gehalveerd. Bij de provincieraadsverkiezingen in 2018 zullen er nog 175 provincieraadsleden verkozen worden tegenover 351 bij de voorgaande verkiezingen in 2012. Tegelijk zal het aantal gedeputeerden verminderen van 6 naar 4.

## 1.3. De centraal-provinciale relaties van naderbij bekeken

Gebruikmakend van het eerder aangereikte analysekader van Page en Goldsmith bekijken we in dit onderdeel de centraal-provinciale relaties iets meer in detail. De auteurs schoven drie dimensies naar voren die ons een inzicht verschaffen in die relaties. Wat de handlingsvrijheid betreft bekijken we eerst de financiële mogelijkheden waarover de provincies

45 Men heeft het dan over het 'provincievrij' maken van die stadsregio's. Zie: Bourgeois, G. (2011). *Witboek Interne Staathervorming*, p. 35.

46 BS 31 januari 2014, van toepassing vanaf 1 juli 2014.

47 Van Loock, R. (2014). De gevolgen van de recente grondwetsherziening voor de provincies. *Stuur*, 3, 21-25.

48 Vlaamse regering (2014). *Regeerakkoord Vlaamse regering, 2014-2019. Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan*. Brussel: Vlaamse regering.

49 De actuele situatie is te volgen op: [www.vlaamseprovincies.be/binnenlandse-aangelegenheden](http://www.vlaamseprovincies.be/binnenlandse-aangelegenheden).



beschikken en vervolgens het toezicht dat op hen wordt uitgeoefend. Voor wat de toegang tot de centrale overheid betreft, bekijken we de personele vervlechting van de provincies met de hogere overheid.

### 1.3.1. De Vlaamse provincies: financieel onafhankelijk?

Hogere overheden kunnen in niet geringe mate hun onderliggende besturen aan banden leggen door hen allerhande beperkingen op te leggen. Financiële afhankelijkheid is daar een goed voorbeeld van, bestuurlijk toezicht een ander. In dit deel bekijken we specifiek het inkomstenpatroon van de Vlaamse provincies om te bepalen in welke mate ze zich verhouden tot de Vlaamse overheid. Bijgevolg kunnen we zo vaststellen of (en in welke mate) de Vlaamse provincies in een financieel onafhankelijke positie verkeren of niet.

Het relatieve belang van de Vlaamse provincies werd eerder in dit hoofdstuk al aangetoond aan de hand van budgettaire- en personeelsgegevens. Ook in het licht van de functionele dimensie in het analysekader is het van belang te vermelden dat de Vlaamse provincies over een relatief beperkt budget beschikken<sup>50</sup>. Zeker wanneer we dit vergelijken met de budgetten van de Vlaamse regering of Vlaamse steden. Zo leert het exploitatiebudget van 2017 dat de provincie West-Vlaanderen 155.611.883 euro uitgaven voorzag, terwijl de stad Brugge in datzelfde jaar 235.570.001 euro voorzag<sup>51</sup>.

#### Over welke financieringsbronnen beschikken de provincies?

De Vlaamse provincies beschikken over vier verschillende inkomstenbronnen waarvan de eigen fiscaliteit (belastingen) de belangrijkste is. Verder zijn er de toelagen uit het provinciefonds (tot 2015), de specifieke toelagen (subsidies) en de ontvangsten uit activa. Die laatste categorie is slechts een kleine restcategorie die bijvoorbeeld bestaat uit opbrengsten uit onroerende goederen.

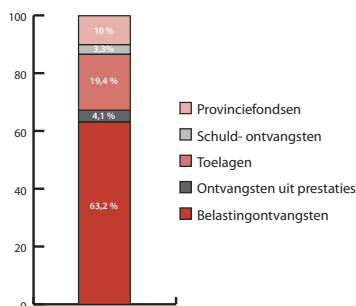
Het verlies van bevoegdheden vanaf 2018 zal voor de provincies ook budgettaire implicaties hebben. Voor de belangrijkste inkomstenbron – de opcentiemen op de onroerende voorheffing – zal voor elke provincie een maximumtarief gelden dat tot de helft lager zal liggen dan het tarief van 2017. De provincies verliezen in de toekomst dus een stuk financiële autonomie.

Belangrijk is dat er in de periode 1995-2017 een duidelijke evolutie is van het aandeel van de verschillende financieringsbronnen. We vergelijken daarvoor de situatie in 1995 met die in het jaar 2006 en 2017, het recentste jaar waarover cijfers beschikbaar waren. De twee onderstaande grafieken – die respectievelijk de situatie in 2006 en 2017 weergeven - zijn niet 100% vergelijkbaar omdat sinds de invoering van de Beleids- en Beheerscyclus (zie hierover hoofdstuk 19 en 20) andere boekhoudkundige principes worden gehanteerd. Toch geven beide grafieken een inzicht in de belangrijkste verschuivingen tussen de diverse financieringsbronnen die hierna worden toegelicht en waarbij we waar mogelijk dus ook vergelijken met 1995. Grafiek 1.1. illustreert het aandeel van de verschillende onderdelen van de totale gewone ontvangsten in 2006, terwijl grafiek 1.2. de structuur van de exploitatieontvangsten in 2017 weergeeft.

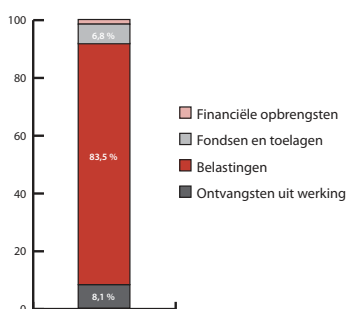
50 Valcke, T. (2001). *Het provinciaal niveau: een eigen (herkenbaar) profiel?* In H. Reynaert & C. Devos (red), *Uitdagingen voor de 21ste eeuw*. Brugge: Vanden Broele, pp. 81-82.

51 Voor de provincie West-Vlaanderen: *VVP-nota. Provinciale budgetten 2017*, p. 2. Voor de stad Brugge: *Budget 2017. Financiële nota. Het exploitatiebudget B2-schema*; zie <https://www.brugge.be/2017-budgetpdf>

**Grafiek 1.1. Structuur van de totale gewone ontvangsten van de Vlaamse provincies, begrotingen 2006<sup>52</sup>.**



**Grafiek 1.2. Structuur van de exploitatieontvangsten van de Vlaamse provincies, budget 2017<sup>53</sup>**



In het kader van de handelingsvrijheid van de provinciale overheden mag vooral het belang van de eigen fiscaliteit niet onderschat worden. Het laat de provincies toe een beleid te voeren en er zelf de financiële verantwoordelijkheid voor op te nemen. Zonder eigen fiscaliteit wordt de financiële afhankelijkheid van andere overheidsniveaus groot.

In 2006 haalden de vijf Vlaamse provincies 63,2% inkomsten uit belastingontvangsten<sup>54</sup>, terwijl dat in 1995 nog maar 46,3% bedroeg<sup>55</sup>. In 2017 was dit echter al opgelopen tot 83,5% van de exploitatieontvangsten. We onderscheiden binnen de categorie belastingontvangsten verschillende soorten belastingen, waarvan de opcentiemen op de onroerende voorheffing de allerbelangrijkste is. In 2006 was deze belasting in de Vlaamse provincies verantwoordelijk voor 78% van de totale belastingontvangsten. In 2017 was dat 62,5%. Daarnaast is ook de algemene provinciebelasting belangrijk, terwijl diverse andere belastingen (bijv. op tweede verblijven, op drijfkracht) heel wat minder belangrijk zijn. Globaal genomen is het belang van de eigen fiscaliteit in de laatste decennia dus significant toegenomen. Maar voor deze belastingontvangsten zijn/blijven de provincies wel indirect afhankelijk van de hogere overheid. Dat blijkt ook als we een blik werpen

52 Dexia (2006). *Lokale financiën. Gemeenten en provincies*. Brussel: Dexia.

53 Belfius (2017). *De financiële situatie van de Vlaamse lokale besturen. Budget 2017*. Brussel: Belfius.

54 Wel is het zo dat er belangrijke verschillen bestaan tussen de provincies onderling. Zo varieerde het aandeel belastingontvangsten in de Vlaamse provincies tussen 48 en 80%. Dexia (2006), o.c., p. 38.

55 Thoof, G. (2006). *Provinciebegrotingen. Nota VVP*. Brussel: VVP.

op de toekomstige financiering van de provincies. Die wijzigt immers na het afstaan van bevoegdheden vanaf 2018, waardoor voor elke provincie een maximumtarief zal gelden voor de belangrijkste inkomstenbron (de opcentiemen op de onroerende voorheffing). Concreet zouden de provinciale opcentiemen ongeveer op de helft terugvallen, van gemiddeld 344 in 2017 tot 173 in 2018<sup>56</sup>. De provincies verliezen in de toekomst dus een flink stuk financiële autonomie.

Lange tijd waren fondsen en toelagen de op één na grootste financieringsbron. In 2006 waren ze goed voor 29,4%. Het aandeel van het belangrijkste fonds - het provinciefonds - bedroeg in 2006 nog 10%, terwijl dat in 1995 op zijn eentje nog goed was voor 15,4% van alle ontvangsten. In 2017 waren alle fondsen en toelagen echter nog maar verantwoordelijk voor 6,8% van alle exploitatieontvangsten. Eén van de oorzaken van die daling is dat het provinciefonds in 2015 door de Vlaamse regering werd afgeschaft. Er zijn wel nog enkele kleinere fondsen.

Het loont de moeite de evolutie van het provinciefonds even van naderbij te bekijken omdat het illustratief is voor de kwetsbaarheid van een overheidsniveau - in casu de provincies - wanneer ze financieel afhankelijk zijn van de hogere overheid.

Het provinciefonds was in 1991 al grondig hervormd. Die hervorming werd vooral ingegeven door de nood aan een systeem dat objectieve criteria hanteerde en doorzichtig en controleerbaar was. Financiële middelen werden voortaan verdeeld op basis van het aantal inwoners van de provincie, de oppervlakte, de bevolkingsdichtheid enz. Tevens moest het fonds correctief optreden ten aanzien van die provincies die minder financiële middelen halen uit eigen belastingen ten gevolge van het feit dat ze over minder draagkracht beschikken. Tot slot moest het mechanisme ook voorzien in de opvang van al te grote schommelingen ten gevolge van de overschakeling naar de nieuwe verdeelsleutel. De oude regeling voorzag o.a. in specifieke subsidiëringen per beleidsdomein. Dit was nadelig voor de provincies die bijvoorbeeld weinig provinciaal onderwijs inrichtten (West-Vlaanderen) of niet over een provinciaal wegennet beschikten (Limburg). Vandaar dat men afstapte van die specifieke verdelingsmechanismen. Middelen uit het provinciefonds kunnen immers vrij worden aangewend waar dit bij specifieke toelagen niet zo is. In het kader van de handelingsvrijheid van de lokale overheden was deze maatregel dus niet onbelangrijk.

Nog voor de afschaffing was het belang van het provinciefonds voor de provinciale financiën de voorbije jaren al significant afgenomen (cf. supra). Ondanks dit dalende belang van het provinciefonds voor de inkomsten van de Vlaamse provincies kende het fonds wel een groei in absolute cijfers en dit ten gevolge van de indexering. In 2001 kende het fonds echter een heel sterke daling. Eén miljard BEF van de kleine vier miljard die het fonds rijk was werd toen zonder voorafgaandelijk overleg aan het provinciefonds onttrokken en ondergebracht in het gemeentefonds<sup>57</sup>. De motivatie van de Vlaamse overheid was dat de bestuurskracht van de gemeenten in het kader van het kerntakendebat werd bedreigd en primordiaal moest worden beschermd. Het provinciefonds is vanuit fiscaal oogpunt veel minder herverdelend dan het gemeentefonds en bijgevolg hadden de provincies minder nood aan ondersteuning vanuit de Vlaamse overheid<sup>58</sup>.

56 Om de overname van persoonsgebonden bevoegdheden van de provincies te financieren gaat de Vlaamse basisheffing op de onroerende voorheffing trouwens omhoog (van 2,5% tot 3,97%). Belfius (2017). *De financiële situatie van de Vlaamse lokale besturen. Budget 2017*. Brussel: Belfius, p. 27.

57 Zie hiervoor het standpunt van de hoge raad voor binnenlands bestuur over het voorstel van de Vlaamse regering met betrekking tot het gemeente- en het provinciefonds. [www.vlabest.be/hrbb](http://www.vlabest.be/hrbb).

58 Valcke, T. (2010). Live and let die? Welke toekomst voor de Vlaamse provincies? *Burger, Bestuur en Beleid*, 6, 4, pp. 370-373.

Het provinciefonds is een fonds van de Vlaamse regering dat de provincies van financiële middelen voorzagt. Het fonds werd opgericht om de provinciale financiën aan te vullen, te zorgen voor een betere verdeling van de financiële middelen tussen de provincies en de financiële lasten te spreiden over de hele bevolking.

Op verschillende tijdstippen besliste de Vlaamse regering eenzijdig de middelen van het provinciefonds (drastisch) te verminderen tot ze in 2015 besliste het fonds stop te zetten.

Bij de vele hervormingen van het provinciefonds kregen de provincies zelf stelselmatig een passieve rol toebedeeld. De hogere overheid bepaalde eenzijdig de spelregels en legde die aan de provincies op<sup>59</sup>.

Zo besliste de Vlaamse regering het provinciefonds – net als het gemeentefonds – een vaste jaarlijkse groeivoet van 3,5% toe te kennen. Voor de gemeenten werd die van kracht vanaf het begrotingsjaar 2005, terwijl de provincies daar – om een niet nader genoemde reden – twee jaar langer op dienden te wachten. Daarnaast besliste de Vlaamse regering in 2010 tot een globale aftrek van 3% van het provinciefonds (een besparingsmaatregel). Deze afname kon niet opgenomen worden in de provinciale budgetten voor 2010 omdat de maatregel door het Vlaams Parlement pas bekrachtigd werd in december 2009, na goedkeuring van de provinciale budgetten.

Al bij al lijkt het erop dat de Vlaamse provincies door de jaren heen eieren voor hun geld kozen en (steeds meer) zelf zijn gaan instaan voor hun financiële middelen. Toch passen hierbij twee bedenkingen. Ten eerste lijkt het om een gedwongen vrijheid te gaan. Gaat het immers om de overtuiging dat de provincies meer autonomie moeten krijgen en bijgevolg zelf moeten instaan voor hun financiële middelen, of gaat het om het afschuiven van de financiële verantwoordelijkheid naar het provinciale niveau? Fiscale autonomie biedt een zekerheid die men niet heeft wanneer men enkel door dotaties wordt gevoed. Bovendien lijkt fiscale autonomie onontbeerlijk indien de provincies ook in de toekomst een degelijk en geloofwaardig beleid willen blijven voeren dat ook als dusdanig door de burger ‘herkend’ wordt. Dit brengt ons bij de tweede bedenking, m.n. de indirecte afhankelijkheid van de hogere overheid.

Ook de Vlaamse regering gaat doorgaans uit van het principe dat de provincies zelf moeten instaan voor de financiering van hun bestuur<sup>60</sup>. Zo werd in het in 2003 gesloten bestuursakkoord (na het kerntakendebat) het principe van eigen financiële verantwoordelijkheid nadrukkelijk naar voren geschoven<sup>61</sup>. Elke overheid die een bevoegdheid uitoefent, moet er de bevolking fiscaal voor aanspreken. Dit neemt uiteraard niet weg dat de provincies daarnaast volgens het Belfortprincipe, een degelijke financiering verdienen voor taken die ze uitvoeren in opdracht van de Vlaamse of federale overheid.

De interne Vlaamse staatshervorming voorzagt al mogelijk verregaande gevolgen voor de provinciale financiën. Wanneer taken en bevoegdheden worden verschoven naar andere bestuursniveaus worden die gevolgd door een verschuiving van de bijhorende financiële middelen. In het Witboek stond het profetisch: “het in stand houden van het provinciefonds [is] niet noodzakelijk vanuit het oogpunt van gezonde financiële verhoudingen (...)”<sup>62</sup>.

59 Bernard, M. (1992). De problematiek van de provinciefinanciën. *Het tijdschrift van het gemeentekrediet*, 46, 4, p. 44.

60 Zie hiervoor de memorie van toelichting bij het provinciedecreet, p.6.

61 Vlaamse Regering (2003). *Bestuursakkoord tussen het Vlaams, het provinciaal en het lokaal bestuursniveau omtrent een effectief en burgergericht overheidsbestuur in Vlaanderen*. Brussel: Vlaamse regering.

62 Bourgeois, G. (2011). *Witboek Interne Staathervorming*, p.124.

En indien het provinciefonds ontoereikend zou blijken, dan zou de verdere financiële compensatie gebeuren via een aftopping van de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing. De Vlaamse regering motiveerde deze beslissing in het Witboek door te wijzen op het relatieve belang van het provinciefonds (cf. supra) en de weinig herverdelende werking van het provinciefonds. Als onderdeel van het project afslanking provincies heeft de Vlaamse regering Bourgeois (2014-2019) dit ondertussen ook in de praktijk gebracht.

### 1.3.2. Naar een nieuw toezicht op de Vlaamse provincies

Het toezicht dat wordt uitgeoefend op de provinciale besturen zegt ons ook heel wat over de handelingsvrijheid waarover ze beschikken. Vroeger werd het toezicht op de provincies vanuit de Vlaamse overheid geregeld door het decreet van 22 februari 1995. In 2002 kwam er een versoepeling van dat toezicht door de vervanging van de goedkeuring van de begroting en de personeelsformatie door een gewoon algemeen toezicht<sup>63</sup>. Met de komst van het provinciedecreet koos men ervoor om alle toezichtregels op te nemen in het decreet en werk te maken van een verdere versoepeling van het bestuurlijk toezicht.

Op zich was dit een positieve evolutie. Immers, wanneer we er de trend van de laatste jaren op na slaan, dan merken we een constante doorheen het politieke denken over de positie van de Vlaamse provincies. Reeds in het CBO-rapport uit 1997, het Vlaams regeerakkoord uit 1999, de nota Provincie-Plus uit 2000 en andere teksten van verschillende instanties kwam telkens dezelfde vraag naar voren. Namelijk, een vraag naar vereenvoudiging en uniformisering van de toezichtregelingen. Ook de vraag naar de wenselijkheid van het opportuniteitstoezicht werd herhaaldelijk gesteld<sup>64</sup>.

In het provinciedecreet koos men dan ook duidelijk voor een lichtere vorm van toezicht op de provinciale overheden. Het algemeen bestuurlijk toezicht, de lichtste vorm van administratief toezicht, werd naar voren geschoven als de meest gehanteerde vorm van toezicht. Binnen dit algemeen bestuurlijk toezicht bleef uiteraard de wettelijkheidscontrole behouden en werd het goedkeuringstoezicht beperkt tot een klein aantal besluiten. Naast het algemeen bestuurlijk toezicht bleven de maatregelen van bijzonder bestuurlijk toezicht, het dwangtoezicht en de beslissing na beroep behouden<sup>65</sup>. Tot slot, ook de procedure voor de klachtenbehandeling op provinciaal vlak bleef behouden. De motivatie van deze versoepeling was dat alles hierdoor duidelijker werd voor zowel de burgers als de bestuurders.

Intern werd er voortaan werk gemaakt van sterkere procedures van interne controle. Niet onbelangrijk in het kader van de handelingsvrijheid is dat de provincies zelf instaan voor de organisatie van die interne controle. In dit verband dient ook het belang van de beleids- en beheerscyclus vermeld te worden (zie verder hoofdstuk 20). Verder kwam er een externe auditcommissie bestaande uit personeelsleden van het Vlaams Gewest (Audit Vlaanderen). In de praktijk staat het Rekenhof echter in voor een groot deel van die audit<sup>66</sup>. De achterliggende filosofie is er een van responsabilisering. Een overheid die een bepaalde

63 Heylen, S. (2005). *Politiek en beleid*. In: S. Heylen, e.a., *Geschiedenis van de provincie Antwerpen. Een politieke biografie*. Antwerpen: Provinciebestuur Antwerpen, p.172.

64 Veny, L., e.a. (2002). *De plaats van het bestuurlijk toezicht in het kerntakendebat*. In: H. Reynaert & C. Devos (red.), *Het kerntakendebat in Vlaanderen*. Brugge: Vanden Broele, pp.138-140.

65 Anthierens, G., De Muynck, D., Desmet, S., Dujardin, J., Roosen, T., Somers, W., e.a. (2014). *Praktisch handboek voor provincierecht*. Brugge: die keure, pp. 417-425.

66 Anthierens, G., e.a. (2014). *Praktisch handboek voor provincierecht*. Brugge: die keure, pp. 224, 393, 431-433.

taak of bevoegdheid uitvoert, moet er zelf de verantwoordelijkheid voor opnemen en moet dan ook beschikken over goede instrumenten van interne controle.

Het toezicht vanuit de Vlaamse overheid werd de laatste jaren dus niet alleen versoepeld, het werd ook afgebouwd. Op zich is dit een belangrijke vaststelling, vermits de gewestelijke decreetgever in niet geringe mate door het uitoefenen van een stringent toezichtbeleid de handelingsvrijheid van de provinciale overheid aan banden kan leggen. Uit dit overzicht blijkt in ieder geval dat de Vlaamse regering zich – wat het bestuurlijk toezicht betreft – terughoudender is gaan opstellen tegenover de provincies.

### 1.3.3. De (onbestaande) personele vervlechting met de hogere politieke niveaus

Page en Goldsmith onderscheiden in hun analysekader tevens de mate waarin lokale besluitvormers toegang hebben tot de centrale overheid. Die toegang kan zowel direct als indirect zijn. Een directe toegang kan bestaan uit informele contacten tussen de provinciale en de 'centrale' besluitvormers. Ook de cumulatie van politieke mandaten is een directe vorm van toegang tot de centrale overheid. Een indirecte toegang is eveneens mogelijk. Het kan dan gaan om formele inspraakorganen van de provinciale overheden of om belangenverenigingen die de provinciale belangen op een hoger overheidsniveau verdedigen.

#### Cumulatieverbod

De directe toegang van de provinciale besluitvormers tot de centrale overheid is door artikel 11 van het provinciedecreet heel beperkt. Dat artikel verbiedt leden van een provincieraad immers om een mandaat als parlementslid op te nemen zowel Vlaams, federaal als Europees. Hiermee bevinden de provincies zich in een uitzonderingspositie. Ze zijn het enige overheidsniveau waar een dergelijk cumulatieverbod van toepassing is.

Cumulatie van politieke mandaten op een hoger overheidsniveau is nog steeds – en dit sinds 1836 – onmogelijk voor provinciale mandatarissen. Sinds het provinciedecreet van 2005 is het provincieraadsleden en gedeputeerden wél toegestaan hun mandaat te cumuleren met een mandaat op een lager niveau (in concreto een gemeente- of een districtsraad), maar niet voor uitvoerende mandaten. Bijkomend stellen we vast dat er in de provinciale politiek maar weinig politieke kopstukken meedraaien<sup>67</sup>. Als er al 'nationale' of regionale boegbeelden verkozen worden (vaak als lijsttrekker of -duwer), nemen ze vaak meteen ontslag of verzaken ze hun mandaat (zie in dit verband hoofdstuk 3). Bovendien hebben weinig provinciale politici de ambitie om hun politieke carrière op een hoger niveau verder te zetten<sup>68</sup>. Ook dat bemoeilijkt de personele toegang tot de hogere overheden.

67 Dit wordt geïllustreerd door het feit dat slechts tussen 11 en 13% van de provinciale mandatarissen ooit zitting namen in het federaal of Vlaams parlement. Cijfers ontleend aan de studies over de provincie Antwerpen en Oost-Vlaanderen. De Nil, B. (2005). *Naar een profiel van het politiek personeel*. In: S. Heylen, B. De Nil & B. D'hondt (reds.). *Geschiedenis van de provincie Antwerpen. Een politieke biografie*. Antwerpen: Provinciebestuur Antwerpen, p. 223. Valcke, T. (1997). *Prosopografische analyse*. In: N. Lehoucq & T. Valcke, (reds.). *De fonteinen van de oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 2. Biografisch repertorium*. Gent: Stichting Mens en Cultuur, pp. 62-65.

68 Uit een internationaal onderzoek in 14 Europese landen (uitgevoerd in 2012 en 2013) bleek dat slechts 5,5% van de 5.722 raadsleden de ambitie had hun carrière op een hoger bestuursniveau verder te zetten. Bij de Vlaamse provincieraadsleden gaat het om minder dan 2%. Bertrana, X., Magre, J., Sánchez, J. M., Steyvers, K., Valcke, T. & Verhelst, T. (2015). *The political career of county councillors in Europe. Examining the internal logic of professionalization and comparative country patterns*. In X. Bertrana, B. Egner & H. Heinelt, *Policy-Making at the Second Tier of Local Government in Europe. What is happening in provinces, counties, départements and landkreise in the on-going rescaling of statehood?* (pp. 234-244). London: Routledge.

Voor politici met een mandaat op gemeentelijk niveau geldt het cumulatieverbod overigens niet. Zij mogen cumuleren op een hoger politiek niveau. De cumulatie van lokale mandaten en politieke functies op een hoger niveau is zelfs een veel voorkomend fenomeen. Cijfers van na de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 tonen aan dat 82% van de federale parlementsleden en 77% van de regionale parlementsleden tegelijk ook een lokaal mandaat uitoefende<sup>69</sup>. Dit heeft tot gevolg dat het voor de provincies, in tegenstelling tot de gemeenten, bijzonder moeilijk is om hun belangen te verdedigen in het Vlaams of federaal parlement bij gebrek aan een personele vervlechting.

Ondanks het feit dat de cumulatie van politieke mandaten niet overal lovend wordt onthaald, zijn er wel degelijk voordelen aan verbonden<sup>70</sup>. Het maakt politici financieel onafhankelijk van andere beroepsbezigheden en het verhoogt hun zichtbaarheid en electorale slagkracht. Bijkomend is het cumuleren van politieke mandaten hét middel bij uitstek om toegang te verkrijgen tot de besluitvorming op een hoger politiek niveau<sup>71</sup>.

Voor de gouverneurs geldt er een andere situatie. Zij worden benoemd door de Vlaamse regering en horen een neutrale rol te spelen. Toch gaat het in de praktijk vaak om personen met politieke ervaring of achtergrond. In sommige gevallen zijn het zelfs mensen die actief meedraaiden in de top van hun partij, zoals voormalig gouverneur van Limburg Steve Stevaert (voorheen minister en partijvoorzitter van sp.a) of huidig gouverneur van Antwerpen Cathy Berx (voorheen nationaal vicevoorzitter van CD&V). De aard van het ambt van provinciegouverneur maakt ook dat ze veelvuldig contact hebben met diverse (ook hogere) bestuursniveaus. Dat maakt dat ze over een goed uitgebouwd netwerk beschikken en bijgevolg over een redelijke persoonlijke toegang tot de hogere politieke echelons waar ze de belangen van hun provincie kunnen verdedigen<sup>72</sup>.

Wat de indirecte toegang van de provinciale overheden tot de hogere overheid betreft zien we een ander beeld. De Belgische provincies verenigden zich vroeger in de Vereniging van de Belgische provincies. Na de splitsing in een Vlaamse en een Waalse vleugel in 1991 overkoepelde de vereniging alle Vlaamse provincies en kreeg ze de naam Vlaamse Vereniging van Provincies. Toen in 1995 de provincie Vlaams-Brabant werd opgericht, veranderde de vereniging van naam. Sindsdien spreken we van de Vereniging van de Vlaamse Provincies, kortweg de VVP.

De VVP legt zichzelf een drievoudige opdracht op<sup>73</sup>. In de eerste plaats wil de vereniging de belangen behartigen van de Vlaamse provincies in wat men zelf 'politiek Brussel' noemt. De vereniging wil dus daar waar de provincies gemeenschappelijke belangen hebben ervoor zorgen dat er met één stem wordt gesproken. Ten tweede wil de VVP het platform bij uitstek zijn waar de provincies kunnen samenwerken. Het kan gaan om het organiseren van gezamenlijke initiatieven, kennis- en informatieuitwisseling, enz.

---

69 Bovendien oefende 34% van de federale en 39% van de regionale parlementsleden tegelijk een lokaal uitvoerend mandaat uit. Rodenbach, J., Steyvers, K. & Reynaert, H. (2013). *Tussen Dorpsstraat en Wetstraat. Burgemeesters als stemmenkampioenen en cumulars?* In H. Reynaert & K. Steyvers (reds.), *De verkiezingen van 14 oktober 2012. De kracht van verankering?* (pp. 141-162). Brugge: Vanden Broele.

70 Fiers, S. (2001). Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979-99). *Res Publica*, 43, 1, pp. 183-187.

71 Vaesen, J. (2006). Voor gemeente en lokaal belang? De verwevenheid van het lokale en regionale niveau in Brussel via de cumulatie van mandaten (1989-2004). *Res Publica*, 48, 1, p. 47.

72 Valcke, T. (2009). *Belgian Mayors and Governors. Leadership in a Changing Multi-level Context*. In: H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit & J.-B. Pilet, *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?* Brugge: Vanden Broele Publishers, pp. 271-277.

73 Zie: [www.vlaamseprovincies.be/missie](http://www.vlaamseprovincies.be/missie), laatst geconsulteerd op 23 oktober 2017.

Tot slot ziet men voor zichzelf een rol weggelegd als stimulator van nieuwe initiatieven of methodes ten bate van het provinciaal management.

De VVP speelde tijdens het kerntakendebat voor het eerst een belangrijke rol in het overleg tussen de drie overheidsniveaus in Vlaanderen. De VVP werd als een volwaardige partner bij het overleg betrokken en achteraf werd het debat door de VVP dan ook positief geëvalueerd. Het feit dat er overleg was tussen de drie betrokken partners en dat de provincies werden erkend als een bestuursniveau met een open taakstelling was volgens het VVP-bureau bemoedigend. Toch pleit de vereniging voor meer overleg tussen de drie partners. Het systematisch overleg, waarvan sprake was in het in 2003 afgesloten bestuursakkoord, werd nooit echt opgestart of geconcretiseerd. Dat de rol van de VVP als belangenverdediger van de Vlaamse provincies doorheen de hele evolutie (het kerntakendebat – de opeenvolgende ontwerpen van het provinciedecreet – de interne staatshervorming – het project afslanking provincies) dikwijls betrekking had op strijdpunten zoals het mission statement van de provincies, neemt uiteraard niet weg dat de VVP ook in verschillende, specifieke beleidsdomeinen concrete standpunten naar voren schoof. Zo lanceerde de VVP in februari 2011 nog een voorstel om te komen tot een 'verscherpt provinciaal takenprofiel' in het debat rond de interne staatshervorming<sup>74</sup> en publiceerde ze na het aantreden van de Vlaamse regering in 2014 en de lancering van het project 'afslanking provincies' in 2016 een ambitienota<sup>75</sup>.

In de aanloop naar de provincieraadsverkiezingen maakte de VVP ook werk van een gemeenschappelijk motto en dito campagne. Zo werd de provinciale kiescampagne voor de verkiezingen van 8 oktober 2000 gevoerd onder het motto 'De provincie doet verdacht veel voor u'; voor de verkiezingen van 8 oktober 2006 gebeurde dat onder het motto 'De provincie steekt al haar energie in u' en voor de verkiezingen van oktober 2012 was dat het motto 'Druk je stempel op je provincie'<sup>76</sup>. In 2010 werd door de VVP een grootschalige (online-) campagne opgezet waarin de organisatie haar visie gaf op de discussie rond de interne staatshervorming<sup>77</sup>.

De provincies zijn er doorheen de jaren wel degelijk in geslaagd om een grotere voet aan wal te krijgen in Brussel. Toch slagen ze er om verschillende redenen niet altijd in dezelfde invloed uit te oefenen als hun lokale tegenhangers. Het verbod op cumulatie is daar gedeeltelijk voor verantwoordelijk.

#### **1.4. Van complementariteit naar concurrentie?**

In dit hoofdstuk hebben wij de centraal-provinciale relaties bestudeerd aan de hand van het analysekader voor interbestuurlijke relaties van Page en Goldsmith. Zij bouwden een model op dat ons aan de hand van functies (de taken en bevoegdheden van het provinciale niveau), handelingsvrijheid (de autonomie in termen van financiering en bestuurlijk toezicht) en toegang (voor de provincies vooral indirecte toegang door centrale belangenverdediging) een beter zicht geeft op die centraal-provinciale relaties. Uit die analyse blijkt dat die centraal-provinciale relaties de laatste decennia evolueerden van complementariteit naar concurrentie en meer afhankelijkheid.

74 VVP (2011). *Verscherpt provinciaal profiel*. Brussel: VVP, 21 februari 2011.

75 VVP (2016). *Troeven op tafel. Provincies zelfbewust!* Brussel: VVP, 80p.

76 Zie [www.vlaamseprovincies.be/nl/druk-je-stempel-op-je-provincie](http://www.vlaamseprovincies.be/nl/druk-je-stempel-op-je-provincie), laatst geconsulteerd op 23 oktober 2017.

77 Zie: [www.voorenefficiëntvlaanderen.be](http://www.voorenefficiëntvlaanderen.be).



Wat hun financiële situatie betreft stellen we vast dat de eigen fiscaliteit van de Vlaamse provincies de laatste decennia steeds belangrijker is geworden in hun budgetten, ten nadele van fondsen en toelagen. Die weg zijn ze echter voor een groot stuk noodgedwongen ingeslagen, na verschillende negatieve ervaringen met de hogere overheden. Door de afschaffing van het provinciefonds en vooral de plafonnering van de provinciale opcentiemen loert vanaf 2018 een grotere financiële afhankelijkheid om de hoek. Wat het toezicht vanuit Vlaanderen op de provincies betreft constateren we de laatste decennia een versoepeling en een afbouw. Op dit vlak hebben de provincies – samen met de andere lokale besturen – een meer autonome positie in het Vlaamse bestuurslandschap verworven. Over de directe toegang van de provinciale besluitvormers tot de Vlaamse overheid kunnen we kort zijn. Die directe toegang is door het verbod op cumulatie bijzonder beperkt. Hoogstens is er sprake van informele contacten tussen provinciale en andere politici. De indirecte toegang tracht dit gedeeltelijk te compenseren door de bemiddelende rol die de VVP speelt als belangenorganisatie van de Vlaamse provincies. Ondanks de vele inspanningen van de VVP worden de provincies in 'politiek Brussel' echter niet altijd even goed gehoord.

Dat laatste werd opnieuw duidelijk toen de Vlaamse regering na haar aantreden in 2014 werk maakte van het project 'afslanking provincies'. Door het verlies van de persoonsgebonden bevoegdheden – m.i.v. de financiële implicaties – én de halvering van het aantal raadsleden zullen de Vlaamse provincies er na deze hervorming grondig anders voor staan. Voor een stuk betalen ze de prijs voor hun onvermogen om (in het verleden) zelf duidelijke keuzes te maken, met name in het kerntakendebat.

Wat de interne component in de interbestuurlijke verhoudingen betreft is er opnieuw een kleine verschuiving. Het gouverneursambt blijft niet alleen belangrijk, de functie wordt nog versterkt, m.b. onder invloed van multi-level governance. De Vlaamse regering heeft de functie van provinciegouverneur nog versterkt door hem coördinerende opdrachten te geven om de beleidsprocessen, controleopdrachten en de werking van de gedeconcentreerde diensten van de Vlaamse overheid af te stemmen op die van de andere bestuursniveaus.

Van een volledige afschaffing van de provincies is vooralsnog geen sprake. Bij ontstentenis van een consensus over een meer uitgesproken keuze voor de organisatie van het binnenlands bestuur worden de provincies (voorlopig) nog gedoogd. De relevantie en levensvatbaarheid van het bestuursniveau ligt in een grondgebonden toekomst. Die impliceert wel dat het voor provinciale politici een pak moeilijker zal worden om zich te profileren (c.q. te legitimeren) bij de bevolking, m.n. bij gebrek aan persoonsgebonden bevoegdheden. Vooralsnog lijkt een meerderheid voorstander van een democratisch gelegitimeerd bestuur op intermediair niveau. Maar de plannen voor fusies van gemeenten én een herschaling naar regio's – die als oplossing naar voren wordt geschoven voor de verrommeling op het intermediaire niveau – zou daar op middellange termijn verandering in kunnen brengen. Nog los van de vraag of men er via regiovorming in zal slagen de verschillende territoriale schalen die elkaar nu overlappen (denk aan politiezones en hupverleningszones) te integreren en of dit effectief tot een vereenvoudiging zal leiden, zal ook op dat vlak de vraag naar de democratische controle vroeg of laat beantwoord moeten worden.