

# Inspiratie boven de Moerdijk? Een analyse van de territoriale, bestuurlijke, functionele en financiële organisatie van de Nederlandse provincies.

Tony Valcke, Koenraad De Ceuninck en Tom Verhelst

## 1. Inleiding

In deze bijdrage brengen we in kaart welk profiel de Nederlandse provincies hebben en op basis van welke bestuurscultuur hun takenpakket tot stand is gekomen. Omdat de provincies in Nederland een voornamelijk grondgebonden bevoegdhedenpakket hebben, kunnen ze inspiratie bieden voor de Vlaamse provincies. De Vlaamse regering kondigde immers aan dat de provincies vanaf de volgende provinciale legislatuur enkel nog grondgebonden bevoegdheden zullen uitoefenen.

We belichten vier verschillende dimensies: de territoriale dimensie focust op de plaats van de Nederlandse provincies in het binnenlands bestuur, de bestuurlijke dimensie brengt de rol van interbestuurlijke overlegorganen in kaart, de functionele dimensie schetst de effectieve taken en bevoegdheden van de Nederlandse provincies en de financiële dimensie werpt een blik op de inkomsten en uitgaven en de financiële verhoudingen tussen de besturen.

Het provinciaal niveau bevindt zich in diverse landen in een wat moeilijke positie (Bertrana & Heinelt, 2011b). In België kwamen de provincies vooral onder druk door het proces van staatshervorming. Het deelstatelijke niveau van gewesten en gemeenschappen kreeg vanaf de jaren 1970 steeds meer bevoegdheden en stelde zich lang zeer centralistisch op. Dit leidde er toe dat sommigen het nut van de provincies als ‘tussenniveau’ in vraag stelden. Afhankelijk van de politieke samenstelling van de opeenvolgende regeringen werd dit ook vertaald op beleidsniveau (De Ceuninck & Valcke, 2011). In Nederland ontbreekt het deelstatelijke niveau waardoor de provincies er ook geen ‘concurrentie’ van ondervinden en de contestatie er bijgevolg ook minder fel is. De druk op de Nederlandse provincies kwam er vooral door de geleidelijke opschaling van het gemeentelijke niveau via het proces van herindelingen én de zogenaamde Randstadproblematiek (cf. infra). Ook hier gaf dit aanleiding tot het in vraag stellen van het provinciaal bestuursniveau. Maar het gaat dan veeleer (hoewel niet uitsluitend) over de onaangepaste schaal van de provincies dan over hun nut an sich (cf. infra).

Zoals dat in de internationale literatuur gebruikelijk is, worden gemeenten en provincies beiden beschouwd als ‘lokale besturen’ (Heinelt & Bertrana, 2011)<sup>1</sup>. Waar de context dat vereist, gebruiken we de specifieke term voor het betrokken bestuursniveau.

Hervormingen aan het lokaal bestuur worden vaak opgehangen aan of worden gemotiveerd door te verwijzen naar de schaalproblematiek en de bestuurskracht van lokale overheden. Hoewel beide aspecten - daar waar dit zinvol en verhelderend is - aangeraakt worden, vormen ze niet de centrale focus van deze bijdrage. Verder ligt de klemtoon op het verkozen provinciaal bestuursniveau<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> De gemeenten vormen dan de ‘first tier’ en de provincies de ‘second tier of local government’. Het mag evenwel duidelijk zijn dat de burger de twee bestuursniveaus niet altijd op één lijn zet. Het gemeentelijke niveau blijft het meest burgers nabije niveau.

<sup>2</sup> Zowel de rijkstaken als de provinciale taken die de Nederlandse Commissaris van de Koning, benoemd door de rijksoverheid, uitoefent komen hier dus niet expliciet aan bod. Voor een recent overzicht, zie: Valcke, T. (2010).

Deze bijdrage is gebaseerd op een uitgebreid rapport dat tot stand kwam in nauwe samenspraak met de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (De Ceuninck, Valcke & Verhelst, 2015). Tijdens de voorbereiding van dit rapport leverden de Nederlandse collega's Peter Castenmiller en Linze Schaap waardevolle suggesties<sup>3</sup>.

## **2. De Vlaamse context**

Zowel het Vlaams regeerakkoord als de beleidsnota van de minister van Binnenlands Bestuur stellen een ingrijpende hervorming van de provinciale taakstelling in het vooruitzicht.

### **2.1. Het Vlaams regeerakkoord van juli 2014**

In de visietekst die het eigenlijke regeerakkoord voorafgaat, worden de belangrijkste doelstellingen van de Vlaamse regering omschreven (Vlaamse Regering, 2014, p. 12). De bestuursploeg wenst onder meer een afslanking van de provincies. Daar waar de vorige regering al het onderscheid invoerde tussen grond- en persoonsgebonden bevoegdheden wordt dit nu gehanteerd als concept om de bevoegdheden strikt af te bakenen: de provincies verliezen de persoonsgebonden bevoegdheden en de focus komt te liggen op de grondgebonden bevoegdheden. Provincies verliezen ook de mogelijkheid om opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing. De opbrengst daarvan wordt omgezet in een dotatie die rekening houdt met de uitgavenvermindering (door het niet langer uitoefenen van de persoonsgebonden bevoegdheden). Bovendien zullen provincies niet langer bovenlokale taken uitoefenen en geen gebiedsgerichte initiatieven meer nemen in steden met meer dan 200.000 inwoners. De opbrengsten die de provinciebelastingen genereren in deze steden worden doorgestort aan die steden. Verder wordt, rekening houdend met het inwonersaantal van elke provincie, het totale aantal provincieraadsleden gehalveerd, terwijl het aantal gedeputeerden tot vier wordt beperkt.

De hervorming die de regering vooropstelt is dus een combinatie van functionele aspecten (verschuiving van bevoegdheden), fiscale aspecten (verlies van bevoegdheid tot het heffen van opcentiemen) en zuiver administratieve of bestuurlijke aspecten (aantal raadsleden en gedeputeerden).

Deze grote lijnen worden in het regeerakkoord zelf nog eens herhaald en verder ontwikkeld. Zo is expliciet bepaald dat de persoonsgebonden bevoegdheden inzake het lokaal sportbeleid, het lokaal jeugdbeleid en het cultureel erfgoedbeleid, die de provincies door de sectorale decreten uit 2012 waren toegewezen, worden geschrapt (Vlaamse Regering, 2014, p. 7). Hier past weliswaar een fundamentele bedenking: nergens wordt expliciet vermeld hoe men die grond- en persoonsgebonden bevoegdheden definieert. Er wordt impliciet van uit gegaan dat dit voor iedereen duidelijk is. Met een verwijzing naar de sectorale decreten bestrijkt men niet alle persoonsgebonden bevoegdheden. Zo wordt in dit verband met geen woord gerept over onderwijs, nochtans overduidelijk een persoonsgebonden materie.

---

<sup>3</sup> Peter Castenmiller is politicoloog en senior consultant bij adviesbureau PBLQ ZENC. Hij is tevens voorzitter van de Rekenkamer van de provincie Zeeland en lid van de Kiesraad. Linze Schaap is Universitair Hoofddocent Bestuurskunde aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg.

Daarnaast bevat het regeerakkoord nog twee passages die van belang zijn voor de (toekomst van de) provincies en de interbestuurlijke verhoudingen. De eerste passage betreft het engagement van de Vlaamse regering om de beleidsruimte van de 'lokale besturen' aanzienlijk te vergroten (Vlaamse Regering, 2014, p. 4). Vlaamse decreten en uitvoeringsbesluiten inzake bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed, leefmilieu en huisvesting zullen worden herzien zodat ze veel meer dan nu enkel nog op hoofdlijnen zullen sturen. Om dit te realiseren zal een paritair samengestelde commissie (Vlaanderen en de lokale besturen), nagaan op welke terreinen de autonomie van de lokale besturen precies kan verhoogd worden<sup>4</sup>. De tweede passage betreft de evaluatie en aanpassing van het decreet op de intergemeentelijke samenwerking, die de verplichte terugtrekking voorziet van de provincies uit de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Vlaamse Regering, 2014, p. 6).

## **2.2. De beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid van oktober 2014**

De keuze om de provincies verder af te slanken en niet langer persoonsgebonden bevoegdheden te laten uitoefenen wordt in de beleidsnota Binnenlands Bestuur gesitueerd in een breder tijdsperspectief. Daarbij wordt onder meer verwezen naar de Lambermont-akkoorden uit 2001 die de bevoegdheid voor de samenstelling, de organisatie, de werking en financiering van de lokale besturen regionaliseerden (Homans, 2014, p. 8). Bovendien verruimt de recente zesde staatshervorming de mogelijkheden van de Vlaamse overheid met betrekking tot de lokale en provinciale besturen. Vlaanderen beschikt hierdoor over een grotere autonomie bij het maken van keuzes over de provinciale instellingen. Concreet krijgt het Vlaamse Gewest "de bevoegdheid om de provinciale instellingen af te schaffen of te wijzigen, of in geval van afschaffing te vervangen door bovengemeentelijke besturen" (Homans, 2014, p. 15).

De beleidsnota formuleert zeven strategische doelstellingen en twee daarvan omvatten operationele doelstellingen met betrekking tot de hervorming van of met een impact op de provincies, met name de eerste ('bestuurskrachtige steden en gemeenten met meer bevoegdheden en autonomie') en de derde strategische doelstelling ('efficiënt en democratisch georganiseerde lokale besturen'). De minister stelt expliciet dat de realisaties uit de vorige regeerperiode geen eindpunt zijn in deze hervorming, maar een startpunt.

De afslanking van de provincies vormt dan ook één van de operationele doelstellingen die volgens de beleidsnota voortbouwt op de inzichten uit de vorige regeerperiode (Homans, 2014, pp. 15-16). Toen werd immers al een eerste stap gezet in de afbakening en inperking van de provinciale taakstelling. Door de wijziging van Artikel 2 van het Provinciedecreet (BS 3 augustus 2012) waren de provincies in principe niet meer bevoegd voor de persoonsgebonden aangelegenheden. Via sectorale decreten en bestuursakkoorden konden de provincies toch nog een beperkt aantal persoonsgebonden bevoegdheden uitoefenen.

Verder heeft ook de operationele doelstelling met betrekking tot de hervorming van de intergemeentelijke samenwerking een impact op de werking van de provincies. Deze hervorming voorziet namelijk drie fundamentele wijzigingen aan het decreet op de intergemeentelijke

---

<sup>4</sup> Het regeerakkoord voorzag hiervoor een zeer strakke timing. De doorlichting zou namelijk al het eerste jaar van de legislatuur georganiseerd worden, samen met gemeenten en provincies, en diende voor 31 maart 2015 tot concrete resultaten te leiden.

samenwerking: de toetreding van private partners, de versoepeling van de beperking van de doelstellingen en de terugtrekking van de provincies (Homans, 2014, pp. 26-27). Momenteel participeren provincies nog tot maximaal 20% in het maatschappelijk kapitaal van projectverenigingen en tot 30% in het kapitaal van dienstverlenende en opdrachthoudende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Ter verantwoording van deze maatregelen wordt erop gewezen dat deze passen in het beleid tot afslanking van de provincies en het versterken van de gemeentelijke belangen. In de marge hiervan kan tevens worden opgemerkt dat de Vlaamse regering geen hoge pet op heeft van interbestuurlijke samenwerking. Dit vormt een duidelijke trendbreuk met de vorige regeringen, die interbestuurlijke samenwerking expliciet naar voren schoven (Vlaamse Regering, 2004, p. 54; 2009, p. 82)<sup>5</sup>.

### **3. De territoriale dimensie: de plaats van de Nederlandse provincies in het binnenlands bestuur**

#### **3.1. Een gedecentraliseerde eenheidsstaat**

In de wetenschappelijke literatuur wordt vaak naar Nederland verwezen als een typevoorbeeld van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. In tegenstelling tot het federale België kent Nederland geen deelstatelijk overheidsniveau. Diverse auteurs merken evenwel op dat het beeld van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat historisch wel klopt maar dat het concept in de loop van vele decennia aanzienlijke wijzigingen heeft ondergaan (Toonen, 1998, pp. 35-46). Schaap stelt bovendien dat het concept verwarrend is. In tegenstelling tot sommige andere landen kent Nederland immers geen vaste verhoudingen tussen de bestuurslagen (Schaap, 2012, p. 7). Dit impliceert dat taken, financiën en de mate van beleidsautonomie per taak kunnen verschuiven, iets wat in de praktijk dan ook gebeurt (cf. infra).

De rijksoverheid, de provincies en de gemeenten vormen de drie belangrijkste overheidsniveaus in het Nederlandse politieke systeem. Maar de hedendaagse praktijk toont - zoals in veel landen - een complexer beeld. Naast de drie vermelde overheidsniveaus zijn er ook de waterschappen die bevoegd zijn voor de waterkwaliteit en het watermanagement, de EU die een steeds belangrijker rol speelt, en een veelheid aan intergemeentelijke samenwerkingsvormen op regionaal niveau.

De provincies vormen historisch gezien de bouwstenen van de Nederlandse staat. Simon Schama merkt in dit verband op dat in de Republiek van de Zeven Provinciën de macht stevig in handen van de provincies lag. Maar met de Napoleontische periode en de daaropvolgende oprichting van het Koninkrijk der Nederlanden verloren ze hun bevoorrechte positie (Andeweg & Irwin, 2009, pp. 15-21; Arendsen, 2011, p. 271; Valcke, 2010, p. 127). Bij het beschrijven van de Nederlandse politieke overheden wordt vaak verwezen naar het zogenaamde 'huis van Thorbecke'. De Nederlandse jurist Thorbecke speelde een vooraanstaande rol bij de grondwetsherziening van 1848 en de daarop gebaseerde provinciewet uit 1850 en gemeentewet uit 1851. Daarom is hij in belangrijke mate verantwoordelijk voor de constitutionele en organieke wetgeving voor provincies, gemeenten en het binnenlands bestuur. De beeldspraak van het 'huis' verwijst naar de drie bestuurslagen, m.n. de gemeenten als basis van het openbaar bestuur ('het gelijkvloers'), de provincies als een bestuurlijke tussenlaag ('de verdieping') en het rijk als bestuurlijke bovenlaag ('het dak'). Er wordt in de literatuur

---

<sup>5</sup> Via een aanpassing en uitbreiding van het decreet op de intergemeentelijke samenwerking had de vorige Vlaamse regering zelfs een decreet op de interbestuurlijke samenwerking in het vooruitzicht gesteld (Vlaamse Regering, 2009, p. 82).

en in discussies over lokaal bestuur nog vaak verwezen naar het ‘huis van Thorbecke’ maar de schijnbare eenvoud ervan creëert een enigszins vals beeld, dat ook niet aansluit bij het organische denken van Thorbecke. In zijn visie vormden de bestuurslagen geen afzonderlijke eenheden en waren er tussen de onderlinge besturen sterke wederzijdse afhankelijkheden (Toonen, 1998; Derksen en Schaap, 2010).

Formeel is het openbaar bestuur in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat nog gebaseerd op de driedeling rijk, provincies en gemeenten. Maar de verhoudingen tussen deze bestuurslagen staan zowel qua vorm, inhoud als competentieverdeling bijna permanent ter discussie. Er bestaat geen alomvattende theorie over wat het geëigende niveau is voor overheidstaken, waardoor een maatstaf voor decentralisatiebeleid ontbreekt. Bovendien is het ‘huis van Thorbecke’, mede door maatschappelijke ontwikkelingen, veranderende rollen van bestuurlijke actoren en diverse institutionele veranderingen (de EU, de vorming van regionale samenwerkingsregio’s en -verbanden, de realisatie van binnengemeentelijke decentralisatie), verder uitgedijd en een stuk ingewikkelder geworden (Arendsen, 2011; Denters 2005; Elzinga & Hagelstein, 1998).

Nederland telt sinds 1986 - het jaar waarin de provincie Flevoland werd opgericht - twaalf provincies. Die hebben onderling wel een en ander met elkaar gemeen, maar ze vertonen toch ook grote verschillenpunten, bijvoorbeeld inzake oppervlakte, bevolkingsdichtheid, budget en sociaal-economische structuur (zie tabel 1).

**Tabel 1. Kengetallen voor de Nederlands provincies**

Provincie	Aantal inwoners	Oppervlakte (km <sup>2</sup> )	Bevolkingsdichtheid (inw./km <sup>2</sup> )	Aantal gemeenten in 2015	BBP in Euro/inwoner
Drenthe	488 988	2 680.14	182	12	26 895
Flevoland	399 893	2 412.30	166	6	28 889
Friesland	646 317	5 748.75	112	24	27 988
Gelderland	2 019 692	5 136.51	393	54	32 459
Groningen	582 728	2 960.05	197	23	54 594
Limburg	1 120 006	2 209.22	507	33	31 106
Noord-Brabant	2 479 274	5 081.76	488	65	38 769

Noord-Holland	2 741 369	4 091.76	670	51	46 308
Overijssel	1 139 697	3 420.86	333	25	31 426
Utrecht	1 253 672	1 449.12	865	26	45 297
Zeeland	380 621	2 933.89	130	13	30 292
Zuid-Holland	3 577 032	3 418.50	1 046	60	38 016

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), cijfers voor het aantal inwoners op 1 januari 2014 <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=03759NED&D1=0-2&D2=0&D3=0,5-16&D4=l&HD=150420-1334&HDR=T&STB=G2,G3,G1>; de cijfers over de oppervlakte dateren van 2010 <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70262NED&D1=0&D2=5-16&D3=a&HD=150421-1251&HDR=T&STB=G1,G2>; de cijfers over het BBP per inwoner dateren van 2013 <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=82801NED&D1=a&D2=6-17&D3=a&HD=150421-1328&HDR=T&STB=G1,G2>

Vanuit beleidsperspectief gezien, worden de provincies geconfronteerd met een pluriformiteit aan partners die evenveel belangen vertegenwoordigen. Dit noopt de provincies net als de andere bestuurslagen tot nieuwe bestuurlijke constructies (convenanten, privatiseringen, deregulering, externe verzelfstandigingen, publiek-publieke samenwerking en publiek-private samenwerking), wat hun directe sturingsmogelijkheden beperkt (Arendsen, 2011; Peters, 2007; Valcke, 2010).

### 3.2. Autonomie en medebewind

Volgens Derksen en Schaap (2010) zijn autonomie en medebewind de belangrijkste kenmerken van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. De Nederlandse grondwet voorziet immers in de provinciale en gemeentelijke autonomie (Artikel 124 Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden). Provincies en gemeenten hebben een algemene bevoegdheid en dus een open taakstelling (cf. infra, functionele dimensie). Op hun grondgebied zijn ze vrij in het maken van beleidskeuzes (zolang die niet indruisen tegen 'hogere' wetten). De eenheidsstaat mag dan ook niet verward worden met 'centralisatie'. De 'eenheid' wordt nog het best geïllustreerd door de uniformiteit van de openbare dienstverlening. Maar ondanks deze uniformiteit is de Nederlandse staat sterk gedecentraliseerd. Gemeentelijke en provinciale besturen zijn immers ook verantwoordelijk voor de implementatie van nationaal beleid. Het tweede hoofdkenmerk van sub-nationaal bestuur is dus medebewind. Net als gemeenten zijn provincies daardoor heel sterk financieel afhankelijk van het rijk (cf. infra, financiële dimensie). Hoewel de groei van de welvaartsstaat initieel leidde tot meer centralisatie heeft dit het belang van de sub-nationale besturen niet vernietigd.

### 3.3. De schaalproblematiek

Het aantal Nederlandse provincies en dus ook hun schaal bleef ongewijzigd sinds 1986 toen de nieuwe provincie Flevoland werd opgericht. Toch waren er de voorbije decennia herhaaldelijk discussies over een aanpassing van de schaal van de provincies. De voorstellen hierrond gingen twee tegenovergestelde richtingen uit. Enerzijds waren er pleidooien voor het opdelen van het grondgebied in meer kleinere provincies. Anderzijds waren er voorstellen voor een 'opschaling' waarbij er grotere provincies of 'landsdelen' zouden gevormd worden.

Volgens Boogers en Hendriks (2005) heeft het debat over het middenbestuur in Nederland verschillende achtergronden. Het vinden van een oplossing voor de bestuurlijke problemen van stadsregio's neemt in de discussie een dominante plaats in. Daarnaast is er de wens om de daadkracht en democratische controle van het regionale beleid te versterken. Tot slot vindt het debat over het middenbestuur ook plaats tegen de achtergrond van de positie van de Nederlandse regio's binnen Europa, waarbij de gedachte is dat door een grotere schaal (de zgn. landsdelen) het middenbestuur beter zijn mannetje kan staan in het Europa van de regio's. Dit betekent m.a.w. dat de rol en de betekenis van provincies doorgaans in de rand van andere discussies aan bod komen (zie ook: Arendsen, 2011, pp. 281-286).

Kort na de Tweede Wereldoorlog werd een adviescommissie over de regioproblematiek ingesteld (Peters, 2007; Valcke, 2010). Deze commissie-Koelma zag geen heil in verplichte intergemeentelijke samenwerking en pleitte voor de instelling van districten, een bestuurslaag tussen gemeenten en provincies. Maar dit ging voor de minister en het parlement te ver en uiteindelijk werd er in 1950 gekozen voor een Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) op basis van vrijwillige samenwerking. Vanaf de jaren 1960 zorgde de explosieve industriële groei en de hiermee samenhangende processen van suburbanisatie voor problemen op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Deze konden moeilijk opgelost worden via intergemeentelijke samenwerking, zodat men het idee lanceerde van de creatie van gewesten als bestuursniveau tussen gemeenten en provincies. Zo werd in 1964 in de regio Rotterdam het Openbaar Lichaam Rijnmond ingesteld en verschenen in de daaropvolgende jaren plannen om bij deze gewestvorming de provincies om te vormen tot enkele grotere landsdelen, variërend van 40 tot 55 gewesten binnen 4 tot 5 landsdelen. Het ontwerp van de wet op de gewesten verscheen in 1971 maar kreeg uiteindelijk onvoldoende politieke steun en werd weer ingetrokken. Ondertussen was het aantal en de intensiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden sterk toegenomen en bij het aantreden van een nieuw kabinet werden de plannen rond de landsdelen in de ijskast gestopt.

In 1975 verscheen het ontwerp van de Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur (WRBB), waarmee men het overvloedig gebruik van de WGR wilde terugdringen omdat het leidde tot functioneel verkokerd en ondemocratisch regionaal bestuur (Boogers & Hendriks, 2005; Van Loock, 2013). Men vreesde voor de uitholling van de gemeentelijke autonomie. Er werd vervolgens voorgesteld om de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te vervangen door kleinere provincies, die een groot aantal gemeentelijke taken zouden krijgen en ook een aantal nieuwe bevoegdheden. In het wetsontwerp uit 1977 zouden er 24 van deze 'doeprovincies' of provincies-nieuwe-stijl komen. Maar de beoogde wijzigingen aan takenpakketten leidden tot grote belangenconflicten. Na het aantreden van een nieuw kabinet werd in de jaren 1980 opnieuw meer ingezet op gemeentelijke herindelingen en gemeentelijke samenwerking, waardoor een herziening van de WGR opnieuw op de politieke agenda kwam. Daarnaast werd in die jaren bij bestuurlijke hervormingen, o.m. rond arbeidsvoorziening en de reorganisatie van de politie, gekozen voor functionele regiovorming, wat

betekent dat voor het betreffende beleidsterrein nieuwe regio's in het leven werden geroepen maar die steeds weer anders ingedeeld werden.

In 1989 kwam de grootstedelijke problematiek opnieuw op de politieke agenda, o.m. door het rapport van de commissie-Montijn, waarin werd gepleit voor een versterking van de bestuurskracht van stedelijke gebieden (Arendsen, 2011; Boogers & Hendriks, 2005). De regering werkte dit uit in (drie) nota's Bestuur op Niveau die zich (aanvankelijk) beperkten tot zeven stedelijke gebieden<sup>6</sup>. Deze zeven BoN-gebieden kregen een regionaal bestuur op basis van een aangescherpte WGR (het zgn. WGR+ regime), dat later kon uitgroeien tot stedelijke gebiedsautoriteit (SGA). Via de Kaderwet Bestuur in Verandering zouden de stadsregio's uiteindelijk een zelfstandige provincie-nieuwe-stijl worden met andere taken en meer bevoegdheden dan de bestaande provincies (kaderwetgebieden als tussenstap naar stadsprovincies). Maar na de installatie van het eerste paarse kabinet, onder leiding van Kok, bleek dat dat een ander perspectief had op de ontwikkeling van stadsregio's. Men meende ook dat de taken die het rijk liet uitvoeren door functionele regio's aan provincie en gemeente moesten toebedeeld worden. Grootschalige gemeentelijke herindelingen en de vorming van stadsprovincies waren dus de enige opties. Maar die laatste optie verdween naar de prullenmand toen de bevolking van Rotterdam en later ook Amsterdam zich er bij een consultatief referendum tegen verzette<sup>7</sup>. Uiteindelijk viel het kabinet terug op gebiedsuitbreiding van steden en een versterking van de intergemeentelijke samenwerking via WGR+ constructies. Intussen werd in een rapport uit 2002 gepleit voor een gedifferentieerde schaalvergroting van provincies. De commissie-Geelhoed maakte haar rapport op vraag van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de organisatie die de belangen van de 12 Nederlandse provincies in Den Haag en Brussel behartigt, en stelde dat het vervagen van de grenzen tussen provincies in de Randstad het duidelijkst zichtbaar was. Om de concurrentiestrijd aan te kunnen met andere Europese regio's moest daarom overgegaan worden tot de vorming van 4 tot 6 landsdelen en een Randstadprovincie (Commissie Regionaal bestuur in Nederland, 2002).

In 1991 al was Regio Randstad ontstaan, een bestuurlijk samenwerkingsverband tussen de toen nog drie randstadprovincies, Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht (later kwam Flevoland er als vierde bij). Het steeds nadrukkelijker aandringen op verdergaande bestuurlijke samenwerking moet gezien worden tegen de achtergrond van de sterke ruimtelijke (en economische) verwevenheid en de concurrentie van andere Europese regio's. Ook de zogenaamde 'Holland 8', bestaande uit de burgemeesters van de vier grote steden en de commissarissen van de Koningin van de vier betrokken Randstadprovincies, pleitte er in een gezamenlijk manifest voor om de samenwerking in de Randstad effectiever en efficiënter te organiseren door het instellen van een Randstadprovincie<sup>8</sup>. Daarnaast bestaat er sinds de jaren 1990 ook de G4, een samenwerkingsverband tussen de vier grootste steden van Nederland (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) die door hun vergelijkbare omvang en bevolkingssamenstelling vaak voor dezelfde uitdagingen staan, daardoor veel gelijklopende belangen hebben en op verschillende terreinen ambtelijk en bestuurlijk samenwerken (Arendsen, 2011; Peters, 2007).

---

<sup>6</sup> Het betrof Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem-Nijmegen, Hengelo-Enschede en Eindhoven.

<sup>7</sup> De bevolking verzette zich ook tegen het feit dat de bestaande stad in gemeenten zou opgedeeld worden. Het verzet kan dus niet louter weggezet worden als een stem tegen de stadsprovincie.

<sup>8</sup> Een minderheidsstandpunt stelde twee Randstadprovincies voor, nl. een voor de Noordvleugel en een voor de Zuidvleugel.



De discussie over de schaal van de provincies wordt mede beïnvloed door het voortdurende fusieproces van gemeenten, dat beschouwd mag worden als de meest significante hervorming van het subnationaal bestuur in Nederland. De belangrijkste reden voor deze gemeentelijke herindelingen is de groei van de welvaartsstaat en de toenemende vraag naar beheerscapaciteit op lokaal niveau. Het probleem is evenwel dat de meeste evaluaties van herindelingen amper een relatie leggen tussen schaal (aantal inwoners) en de beheerscapaciteit (Derksen & Schaap, 2010). In recente jaren werd een substantieel aantal bevoegdheden naar lokale besturen gedecentraliseerd met als doel meer effectiviteit en efficiëntie, alsook een versterking van de lokale democratie te bewerkstelligen. Maar de gestelde doelen werden maar gedeeltelijk gehaald (Schaap, 2009). Allers en Geertsema (2014) stellen in een recente analyse zelfs dat er geen bewijs is voor efficiëntiewinst of schaalvoordelen noch voor een uitgebreider dienstverlening.

Het continu proces van gemeentelijke herindeling, dat vooral vanaf de jaren 1980 sterk is toegenomen, wordt zowel door de rijksoverheid als door de provincies gestimuleerd. Telde Nederland in 1900 nog 1.121 gemeenten, dan bedroeg dat aantal in 2000 nog 537 en waren er in januari 2015 nog maar 393 gemeenten ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl), 2015, 15 april). Bovendien hebben gemeenten in de loop van de voorbije decennia allerlei samenwerkingsverbanden opgezet met naburige gemeenten. Dat gebeurde bijvoorbeeld op het vlak van huisvuilophaling, rampenplannen en hulpdiensten. Maar deze informele en functionele regio's vielen zelden samen, ook niet met regionale samenwerking die van bovenaf werd opgelegd zoals bijvoorbeeld inzake politie.

Het eerder vermelde rapport van de commissie-Geelhoed werd later verder geconcretiseerd door de commissie-Lodders (Lodders-Elfferich, 2008). Deze door het IPO ingestelde commissie gaf de provincies het advies zich te concentreren op enkele, met name ruimtelijke, kerntaken. Maar daar moest dan wel tegenover staan dat de provincies op deze terreinen bestuurlijk aan het roer zouden staan (Castenmiller & Herweijer, 2015b). Belangrijk is dat de commissie tevens aangaf dat de provincies het takenpakket terug claimden dat de WGR+-regio's hen hadden onttrokken. Door het verdwijnen van de WGR zouden de provincies opnieuw versterkt worden en zou meteen ook de tussenschaal van de WGR verdwijnen.

De WGR+-regio's voelden zich bedreigd en op hun vraag kwamen ze samen met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2008 met een nieuw rapport op de proppen. Daarin nam een commissie onder leiding van Ed Nijpels de ervaringen met stadsregionale samenwerking onder de loep (Nijpels, 2009). De acht stadsregio's bestaan sinds 1 januari 2006, maar zeven van de acht zijn de directe opvolger van de zogenaamde kaderwetgebieden die in 1995 werden ingesteld. De betrokken gemeenten omvatten meer dan een derde van de Nederlandse bevolking. Stadsregio's vormen in feite een verlengd lokaal bestuur. Het rapport stelt dat er in Nederland behoefte is aan regionale agendavorming en –uitvoering en dat alle relevante en betrokken maatschappelijke organisaties de meerwaarde van de stadsregionale samenwerking op terreinen als vervoer, regionale economie, woningbouwplanning, ruimtelijke ordening en zorg onderschrijven. Daarbij is flexibiliteit in de samenwerking belangrijk en moeten de provincies een belangrijke bondgenoot zijn. De WGR+ regeling verschilt op een aantal punten van de WGR. Zo heeft de samenwerking een niet-vrijblijvend karakter, beschikt de stadsregio over doorzettingsmacht<sup>9</sup>, zijn er enkele rijkstaken bij wet aan de stadsregio's

---

<sup>9</sup> In casu en bij impasses in besluitvormingsprocessen over de macht en het gezag beschikken om beslissingen te nemen en deze aan lagere besturen of organisaties verplicht op te leggen.

toevertrouwd (zoals de voorbereiding en uitvoering van het regionaal verkeers- en vervoerbeleid) en verkregen enkele stadsregio's bovendien taken van de provincie. Gemeenten dragen geregeld taken over op het terrein van de lokale en regionale economie, het sociaaleconomisch overleg en het innovatiebeleid. Het rapport concludeert dat de meer dan vijftig jaar oude discussie over regionale samenwerking de behoefte illustreert aan een dergelijk kader, maar tevens het feit dat er geen algemeen geaccepteerde vorm voor samenwerking bestaat. Bovendien moet dit ook gezien worden tegen de achtergrond van maatschappelijke veranderingen waarbij er steeds meer sprake is van een netwerksamenleving.

Een jaar later werd in een reguliere beleidsevaluatie, voorzien in de wet en uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, opnieuw een positief oordeel geveld over de WGR+-regio's (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2010). Maar het kort daarop nieuw aangetreden kabinet Rutte-Verhagen besloot niettemin tot de afschaffing van de WGR+-regio's. Bovendien beslisten de beide kabinetten Rutte (vanaf november 2012 trad het kabinet Rutte-Asscher aan) opnieuw tot een territoriale hervorming waarin op lange termijn het perspectief van vijf landsdelen met een gesloten huishouding en gemeenten van minimum honderdduizend inwoners centraal staan (Castenmiller & Herweijer, 2015b). De provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland zouden als eerste worden samengevoegd.

Sinds 1 januari 2015 zijn de WGR+ regio's afgeschaft (goedgekeurd door de Eerste Kamer op 16 december 2014). Maar niet alle voornemens uit de regeerakkoorden zijn in wetgeving omgezet. In de zomer van 2014 besloot de minister van Binnenlandse Zaken om het wetsvoorstel tot samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland niet door te zetten en er liggen geen voorstellen klaar om de huishouding van de provincies te sluiten. Ook het opvoeren van het tempo van de gemeentelijke herindelingen en vooral de beoogde uitgestrekte regiogemeenten met meer dan 100.000 inwoners worden op weinig enthousiasme onthaald. De minister heeft zijn ambities neerwaarts moeten bijstellen. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat tegen 2017 5 landsdelen in plaats van de huidige 12 provincies zouden komen. Nadien werd 2025 als streefdatum naar voren geschoven terwijl het aantal landsdelen ondertussen op 7 werd gebracht. De bedoeling is dat de waterschappen worden samengevoegd bij de landsdelen.

In Europese context zijn de Nederlandse provincies te klein om vergelijkbaar te zijn met de Duitse Länder of de Belgische regio's. In de EU worden deze landsdelen erkend als het hoogste niveau van regionale administratie, de zgn. NUTS-1 categorie<sup>10</sup>. De provincies horen bij de NUTS-2 categorie. In het Comité van de Regio's zijn de Nederlandse provincies dan weer wel vertegenwoordigd, terwijl daar voor België vertegenwoordigers van de gemeenschappen en gewesten zetelen<sup>11</sup>.

#### **4. De bestuurlijke dimensie: over interbestuurlijke verhoudingen en interbestuurlijk overleg**

---

<sup>10</sup> De NUTS, Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques, is de regionale indeling van het Europese statistiekbureau Eurostat. Deze is ingevoerd om over heel Europa vergelijkbare regio's te hebben, waardoor Europese statistieken regionaal goed vergelijkbaar zijn.

[http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST\\_CLS\\_DLD&StrNom=NUTS\\_33&trLanguageCode=EN](http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_CLS_DLD&StrNom=NUTS_33&trLanguageCode=EN).

<sup>11</sup> Voor meer info, zie: <http://cor.europa.eu/nl/about/nationaldelegations/Pages/national-delegations.aspx>.

Met de bestuurlijke dimensie verwijzen we naar de interbestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende overheidslagen. Meer specifiek hebben we het hier over de verhouding van de Nederlandse provincies tot het bovenliggend bestuur, namelijk het rijk, en de onderliggende besturen, namelijk de gemeenten. We maken hiervoor gebruik van de typologie die werd ontwikkeld door Sellers en Lidström (2007) en door Bertrana en Heinelt (2011b) werd aangepast in functie van de toepasbaarheid op de provincies in Europees comparatief perspectief<sup>12</sup>.

#### **4.1. Bestuurlijke verhoudingen in comparatief perspectief**

Bertrana en Heinelt (2011b) verwijzen in hun typologie zowel naar de 'capaciteit' van de provincies als naar de 'autonomie' waarover ze beschikken. Dit operationaliseren ze aan de hand van twee dimensies, namelijk de politiek-administratieve en de financiële dimensie. In dit onderdeel van het rapport focussen we enkel op de eerstgenoemde dimensie, de financiële dimensie komt later aan bod. De politiek-administratieve of bestuurlijke dimensie wordt door de eerdergenoemde auteurs gemeten aan de hand van de volgende indicatoren:

- De grondwettelijke bescherming van de provincies
- De aanduiding van provinciale leidinggevend en de aanwezigheid van centraal (nationaal of regionaal) aangeduide bestuurders op provinciaal vlak (als vorm van toezicht uitgeoefend door hogere overheden);
- Vormen van controle en toezicht die nationale (of regionale) overheden uitoefenen op de provincies;
- Vormen van controle en toezicht uitgeoefend door de provincies op de lokale overheden.

In Nederland genieten de provincies een grondwettelijke verankering. Die grondwettelijke verankering biedt echter geen bescherming tegen het eventueel uitkleden van de provincies<sup>13</sup>. Daarnaast beschikken de provincies over een door de 'centrale' overheid aangeduide voorzitter van de uitvoerende macht. In Nederland wordt die positie ingenomen door de Commissaris van de Koning(-in). Die is voorzitter van het college van gedeputeerde staten. Bovendien vertegenwoordigt hij de 'nationale' overheid in zijn provincie. Ten derde is er in Nederland een uitgebreid toezicht op de uitvoering van taken in opdracht van het rijk.

#### **4.2. Interbestuurlijk overleg**

Het interbestuurlijk overleg vormt een belangrijke component binnen de bestuurlijke dimensie. In Nederland vormen de bestuursakkoorden (waarvan het eerste in 1987 werd afgesloten) tussen de rijksoverheid en de provinciale en lokale besturen een instrument waarmee de rijksoverheid aanzienlijke beperkingen kan opleggen aan de provinciale (en lokale) besturen (Arendsen, 2010). Dit maakt dat het lot van de provinciale besturen in handen komt van de vaak wisselende nationale bestuursmeerderheden, waarbij de liefde voor het provinciale bestuursniveau uiteraard eveneens van wisselende aard is. Toch resulteerde die praktijk van bestuursakkoorden in een regelmatig overleg tussen de drie overheidsniveaus in Nederland, namelijk de gemeenten, de provincies en het rijk. In 1999 werd in die context het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl afgesloten waarin de VNG, het IPO en het rijk afspraken maakten over hoe ze met elkaar wilden samenwerken en hoe ze de overheid efficiënter

---

<sup>12</sup> In de studie zijn 12 Europese landen en Turkije opgenomen (in alfabetische volgorde): België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Nederland, Polen, Roemenië, Spanje, Turkije Zweden.

<sup>13</sup> Linze Schaap in een persoonlijke mededeling.

konden laten functioneren. In 2005 werd die afspraak zelfs geformaliseerd in een Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Daarin werden voornamelijk afspraken gemaakt over de interbestuurlijke en de financiële verhoudingen tussen de drie betrokken overheidsniveaus.

Toch is het in de Nederlandse context niet allemaal rozengeur en maneschijn. In 2009 stelde de Nederlandse Raad van State in zijn periodiek rapport over de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland dat de Code op zich wel verbeteringen had aangebracht aan de interbestuurlijke verhoudingen, maar dat de uitvoering in de praktijk toch een andere zaak was (Schaap, 2012). Van de afgesproken consultatie tijdens de vorming van een nieuw kabinet was plots geen sprake meer, bepaalde departementen bleken te weinig op de hoogte van de afspraken inzake de interbestuurlijke verhoudingen en het ministerie van BZK maakte zijn regierol niet waar. Bepaalde volksvertegenwoordigers lieten bovendien steken vallen door gebrek aan kennis. De uitvoering van de Code bleef dan ook achter op de goede bedoelingen die eraan ten grondslag lagen. Bovendien is er onduidelijkheid over de toekomst van de Code. Er gaan immers stemmen op die zeggen dat de afspraken die worden gemaakt tussen het rijk, het IPO en de VNG in de plaats komen van de Code, waardoor die laatste dus komt te vervallen.

Over de bestuursakkoorden valt eigenlijk dezelfde conclusie te trekken als over de Code<sup>14</sup>. Het feit dat ze er zijn, lijkt volgens Nederlandse bestuurskundigen belangrijker te zijn dan datgene wat erin is opgenomen. De afspraken die erin vervat lagen, bleken immers door meerdere partijen niet gekend te zijn en al evenmin gerespecteerd te worden. De bestuursakkoorden hebben in die zijn dan ook vooral een symbolische meerwaarde. Dat belet echter niet dat ze door sommigen aangegrepen worden om bepaalde gemaakte afspraken in herinnering te brengen. Het zou dan ook te kort door de bocht zijn om ze louter te omschrijven als papieren tijgers.

## **5. De functionele dimensie: taken en bevoegdheden**

De Nederlandse provincies beschikken over een open takenpakket dat zowel door de Nederlandse grondwet (art. 124) als door de provinciewet (art. 145) wordt gegarandeerd. Dat betekent in de praktijk dat de provincies in principe alle bestuurstaken kunnen opnemen die zij 'in het belang van de provincie nodig oordelen'.

In de praktijk bestaat het provinciale takenpakket uit een combinatie van eigen taken en medebewindstaken. Die laatste zijn voornamelijk taken die de provincies uitvoeren in opdracht van de rijksoverheid zoals voorzien in artikel 105 van de Nederlandse provinciewet. Daarin is overigens ook opgenomen dat de kosten voor de uitvoering van die medebewindstaken worden gedragen door de rijksoverheid (cf. infra).

Het is van belang te vermelden dat de provincies zelf ook heel wat taken kunnen delegeren naar andere overheden of uitvoeren in overleg en samenwerking met andere overheden. Artikel 107 van de Nederlandse provinciewet machtigt hen daartoe. Castenmiller en Herweijer (2015b) wijzen erop dat de provincies dat opvallend veel doen. Voor talrijke taken werken de Nederlandse provincies samen met andere bestuurlijke partners, in de eerste plaats de gemeenten. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om ruimtelijke projecten tot het samen beheren van (lucht-) havens. Voor de feitelijke uitvoering van

---

<sup>14</sup> Peter Castenmiller in een persoonlijke mededeling.

beleid zijn de provincies immers vaak afhankelijk van de medewerking van lagere overheden (de gemeenten, de waterschappen of andere regionale taakorganisaties).

Het IPO formuleert op haar website de zeven kerntaken van de Nederlandse provincies. Wij lichten die zeven kerntaken achtereenvolgens toe en hebben daarbij zowel aandacht voor de invulling ervan als voor de belangrijkste recente wijzigingen die zich in elk van die domeinen hebben voorgedaan. Tevens geven we per kerntaak aan of het hier een eigen-, dan wel een medebewindstaak betreft. Dat onderscheid is echter niet steeds even duidelijk. Vaak combineren de Nederlandse provincies binnen bepaalde beleidsdomeinen enkele eigen taken met enkele medebewindstaken.

## **5.1. De zeven kerntaken van de Nederlandse provincies in het licht van enkele recente evoluties**

### **5.1.1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer**

Ruimtelijke ordening is historisch gezien één van de belangrijkste taken van de Nederlandse provincies. Dit moet overigens ook vrij breed geïnterpreteerd worden (Arendsen, 2010). De Nederlandse provincies maken plannen op die zowel betrekking hebben op landbouw, natuur, industrie, wegeninfrastructuur en wonen. De duurzame invulling van de ruimte staat daarbij centraal. Bovendien spelen de provincies hier ook maximaal hun rol als tussenbestuur. Ze brengen verschillende partijen samen rond de invulling van de openbare ruimte en controleren bijvoorbeeld ook gemeentelijke ruimtelijke plannen om na te gaan of ze niet in strijd zijn met andere (bovenlokale, regionale of nationale) ruimtelijke doelstellingen. In die zin is deze opdracht een klassieke medebewindstaak, doch één waarbinnen de provincies een aanzienlijke rol te spelen hebben.

De Commissie Lodders, die in 2008 een toekomstvisie ontwikkelde voor de Nederlandse provincies, adviseerde dat de provincies voortaan zouden moeten focussen op een aantal kerntaken, waarvan ruimtelijke taken de belangrijkste waren (Lodders, 2008). Dit echter onder de voorwaarde dat de provincies binnen dit beleidsdomein dan ook de voornaamste speler zouden worden. Het kabinet Rutte II, dat aantrad in 2012, leek die piste alvast genegen (Castenmiller & Herweijer, 2015b). In het regeerakkoord was de volgende passage opgenomen: “Wij kiezen voor een materieel gesloten provinciale huishouding, beperkt tot taken op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid”. Echter, die voornemens uit het regeerakkoord zijn nooit in wetgeving omgezet. Plannen om het provinciale takenpakket te sluiten zijn er niet. Het is wel een feit dat de Nederlandse provincies de eerste verantwoordelijke overheid zijn gebleven wanneer het gaat over ruimtelijke vraagstukken en ruimtelijk beleid. Castenmiller en Herweijer spreken in dit verband zelfs van een ‘revival’ van de provincies (2015b). Die revival werd mogelijk gemaakt doordat de rijksoverheid in het ruimtelijke domein deels is teruggetreden. Twee ministeries die op dit terrein actief waren zijn afgeschaft alsook een aantal operationele rijksdiensten<sup>15</sup>. Het aldus ontstane vacuüm is door de provinciale besturen ingevuld, wat hen onmiddellijk een meer vooraanstaande positie opleverde inzake de ruimtelijke planning in Nederland.

---

<sup>15</sup> Het gaat om het voormalige Ministerie van Landbouw en Natuur (LNV) en het voormalige Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VROM).

### 5.1.2. Milieu, energie en klimaat

De tweede kerntaak van de Nederlandse provincies situeert zich op het domein van milieu, energie en klimaat. Deze medebewindstaak ligt in het verlengde van de eerste gedefinieerde kerntaak, namelijk de duurzame ruimtelijke ontwikkeling. De bevoegdheden binnen dit thema kunnen van heel nauw tot erg breed worden geïnterpreteerd. Zo hebben de provincies op het operationele vlak een aantal eigen taken zoals de verantwoordelijkheid voor het uitreiken en tevens ook controleren van milieuvergunningen aan bedrijven of het saneren van vervuilde gronden. Daarnaast spelen ze samen met de gemeenten een stimulerende rol in het bewustwordingsproces rond energie en klimaat, of gaan ze op zoek naar mogelijke inplantingslocaties voor grootschalige windturbines. De provincies staan ook in voor de uitvoering van de Europese milieuregelgeving (Schaap, 2012).

### 5.1.3. Vitaal platteland

Ook de derde door het IPO gedefinieerde kerntaak is gelinkt aan de invulling van de openbare ruimte, met name het plattelandsbeleid. De Nederlandse provincies zijn verantwoordelijk voor meerdere aspecten van dit plattelandsbeleid zoals natuur, recreatie, landbouw of milieukwaliteit. De provincies zijn op dit vlak gebiedsregisseur van het landelijk beleid, wat deze taak meteen ook een medebewindstaak maakt. Verder reiken ze milieuvergunningen uit aan landbouwbedrijven en staan ze in voor de subsidiëring aan de landbouwsector.

Het past om hier kort de link te maken met Europa (Castenmiller & Herweijer, 2015b). Er zijn meerdere Europese fondsen beschikbaar voor de ondersteuning van het platteland. De Nederlandse provincies staan in voor de aanvraag en de verdeling van die fondsen. Op die manier kon door meerdere provincies al worden geïnvesteerd in de leefbaarheid (fietspaden of dorpshuizen), het toerisme (musea) en meer groen (natuur en landschapsonderhoud) in het buitengebied.

### 5.1.4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer

De Nederlandse provincies zijn op basis van de wegenwet verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van provinciale wegen, inclusief tunnels en viaducten (Castenmiller & Herweijer, 2015b). Het gaat om een klassieke medebewindstaak, vermits ook het rijk en de lokale overheden wegen aanleggen en onderhouden<sup>16</sup>. Toch moet die bevoegdheid ruimer worden gezien dan het louter aanleggen en onderhouden van wegeninfrastructuur. Samen met de lokale overheden en de rijksoverheid zoeken de provincies naar de beste oplossingen voor regionale bereikbaarheid, hetzij over de weg (privaat vervoer), via het spoor of met de bus (openbaar vervoer). Belangrijke regionale fietsverbindingen vallen ook onder hun bevoegdheid. Daarnaast zijn ze ook verantwoordelijk voor het regionaal openbaar vervoer, een opdracht die zij aanbesteden<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Merk op dat de meerderheid van de wegen in Nederland (ongeveer 122.000 km) gemeentewegen zijn en dus door de gemeenten worden onderhouden. De provincies staan in voor het onderhoud van ongeveer 8.000 km provinciale wegen en het rijk onderhoudt ongeveer 5.000 km rijkswegen.

<sup>17</sup> Merk trouwens op dat hier twee uitzonderingen op bestaan. De regio Rotterdam-Den Haag en de regio rond Amsterdam zijn omgebouwd tot 'Vervoersautoriteiten' die zelf het openbaar vervoer aanbesteden. Bron: Linze Schaap in een persoonlijke mededeling.

#### 5.1.5. Regionale economie

Een vijfde kerntaak van de Nederlandse provincies situeert zich op het vlak van regionale economie. Het betreft een eigen provinciale bevoegdheid waarover weliswaar afspraken worden gemaakt met het rijk<sup>18</sup>. De provincies investeren in een gunstig regionaal economisch klimaat aan de hand van bedrijfsvriendelijke maatregelen. Ze creëren met andere woorden de juiste randvoorwaarden om bedrijven aan te trekken en zo de werkgelegenheid te stimuleren. Die randvoorwaarden kunnen opnieuw vrij breed geïnterpreteerd worden, gaande van een vlotte bereikbaarheid tot een open overlegcultuur tussen universiteiten, hogescholen, onderzoeksinstellingen en de bedrijfs wereld. In die context moet ook vermeld worden dat de provincies vrij actief zijn inzake toerisme (Castenmiller & Herweijer, 2015b).

#### 5.1.6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg

De bevoegdheid 'cultuur' behoort eveneens tot het provinciale takenpakket. Concreet zijn de provincies verantwoordelijk voor wat het IPO 'het behoud en de ontwikkeling van de culturele identiteit' noemt. Het gaat dan concreet over het toegankelijk maken en het uitbaten van bepaalde culturele infrastructuur, maar ook over monumentenzorg of het ondersteunen van gemeenten inzake erfgoed en archeologie. Op die manier vormt deze bevoegdheid een combinatie van eigen taken en medebewindstaken.

Arendsen wijst er bovendien op dat dit 'persoonsgebonden' takenpakket ook een belangrijke sociale dimensie heeft (2010). Tot voor enkele jaren voerden de meeste provincies een erg breed sociaal beleid, maar de laatste jaren is hun rol binnen dit beleidsdomein enigszins afgenomen<sup>19</sup>. Dat heeft voor een groot stuk te maken met het feit dat de provincies sinds 1 januari 2015 de bevoegdheid 'jeugdzorg' zijn kwijtgespeeld ten voordele van de gemeenten. De provincies blijven echter bevoegd voor de instellingen die werken rond mentale gezondheidszorg, de residentiële voorzieningen voor personen met een mentale of fysieke beperking (met andere woorden 'welzijn') en de promotie van sport en cultuur bij jongeren.

#### 5.1.7. Kwaliteit van het openbaar bestuur

De laatste door het IPO gedefinieerde kerntaak van de provincies heeft te maken met de kwaliteit van het openbaar bestuur. Men verwijst in die context naar de rol van de provincies (en meer bepaald die van de commissaris van de Koning) bij het aanstellen van de burgemeester, de rol van de commissaris van de Koning in het algemeen en de toezichthoudende rol op de gemeenten. Daaraan kan ook de rol van de provincies in de gemeentelijke herindelingen worden toegevoegd. Op die twee laatste aspecten gaan we iets dieper in.

De provincies hebben sinds lang een toezichthoudende rol op zowel de gemeenten, de waterschappen als de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De belangrijkste rol in die context was steeds het financieel toezicht op de gemeenten. Het laatste decennium neemt dit toezicht echter stelselmatig af.

---

<sup>18</sup> Linze Schaap in een persoonlijke mededeling.

<sup>19</sup> Linze Schaap in een persoonlijke mededeling.

Hiervoor zijn volgens Castenmiller en Herweijer twee redenen. Ten eerste de invoering van het dualisme op lokaal en provinciaal vlak. Dit heeft ervoor gezorgd dat er veel meer horizontale controle-instrumenten zijn bijgekomen, ten nadele van het verticale toezicht dat de provincie uitoefent. Een tweede reden is de sterk toegenomen professionalisering bij de lokale overheden. Die is op zijn beurt een gevolg van de vele gemeentelijke herindelingen die Nederland jaarlijks doorvoert en die ervoor hebben gezorgd dat Nederland sinds 1 januari 2015 nog slechts 393 gemeenten telt. Die grotere lokale besturen hebben doorgaans een sterkere ambtelijke organisatie waardoor de kans dat de provincies moeten 'tussenkomen' steeds kleiner is geworden (Castenmiller & Herweijer, 2015a).

Verder wijzen we in deze context kort op de rol die de Nederlandse provincies spelen bij gemeentelijke herindelingen. Heel wat gemeentelijke herindelingen zijn er in Nederland immers gekomen door toedoen van de provincies. Gemeentelijke herindelingen kunnen in Nederland zowel op initiatief van de betrokken gemeenten zelf, de provincies of het rijk worden doorgevoerd. Uiteindelijk is het echter een stemming in de Staten Generaal die de nieuwe gemeentegrenzen vastlegt<sup>20</sup>. In de herindelingsprocedure is echter voorzien dat de Gedeputeerde Staten - de Nederlandse evenknie van de Vlaamse deputaties - de colleges van de betrokken gemeenten samenbrengen en na overleg een herindelingsontwerp overmaken aan de bevoegde minister. Op die manier kunnen de provinciale bestuurders aanzienlijke invloed uitoefenen op de manier waarop het herindelingsbeleid in hun provincie wordt gevoerd.

## **6. De financiële dimensie: inkomsten, uitgaven en financiële balans**

In de voorgaande secties hebben we de algemene positie van de provincies in het Nederlandse binnenlands bestuur besproken (de territoriale en bestuurlijke dimensie), evenals de taakstelling die hieraan gekoppeld is (de functionele dimensie). In dit deel staan we stil bij de financiële dimensie die voortvloeit uit, en uitdrukking geeft aan, deze interbestuurlijke verhoudingen en bijhorende taakstelling.

In een eerste luik bespreken we de algemene evoluties van de inkomsten en uitgaven van de provincies, alsook de financiële balans tussen beide. Vervolgens nemen we achtereenvolgens de inkomstenzijde (i.e. de verhouding tussen de verschillende inkomstenbronnen) en de uitgavenzijde (i.e. de spreiding van de uitgaven over de verschillende beleidsdomeinen) meer in detail onder de loep.

### **6.1. Algemene omvang van de inkomsten en uitgaven**

Tabel 2 geeft een overzicht van de algemene evolutie van de inkomsten en uitgaven van de Nederlandse provincies tussen 1999 en 2013. Parallel met de toegenomen taakstelling, die mee wordt uitgedrukt in een stijging in de totale uitgaven van 3.636 miljoen euro in 1999 naar 10.504 miljoen euro in 2013, stegen de totale inkomsten van de provincies tijdens het laatste decennium gestaag van 3.818 miljoen euro in 1999 tot 10.504 miljoen euro in 2013. Dat komt per provincie neer op een gemiddelde van 318 miljoen euro inkomsten in 1999 tegenover 875 miljoen euro in 2013, een gemiddelde dat overigens sterke verschillen maskeert tussen de provincies onderling. In 2013 is

---

<sup>20</sup> Merk op dat daarbij zowel in de Eerste Kamer als in de Tweede Kamer een meerderheid moet gevonden worden voor de herindeling.



Gelderland bijvoorbeeld koploper inzake inkomsten met 1.866 miljoen euro, Flevoland sluit de rij met 254 miljoen euro. Dezelfde grootteorde vinden we terug aan de uitgavenzijde.

Uit de tabel kunnen we daarnaast afleiden dat de Nederlandse provincies samen hun rekeningen van 1999 tot 2004 steevast met een duidelijk positief saldo afsloten. In de daaropvolgende jaren is dit overschot geleidelijk verdwenen, maar toch blijven de provincierekeningen in evenwicht. Gezonde financiën en een budget in evenwicht zijn immers een wettelijke verplichting (Arendszen, 2011, p. 281). De tabel toont verder dat de inkomsten van de provincies opmerkelijk zijn toegenomen in 2009. Deze stijging is voornamelijk te danken aan de verkoop van de aandelen die de provincies van oudsher aanhielden in energiebedrijven, die ze vaak ook zelf opgericht hadden ([www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)). Omwille van hun omvangrijk eigen vermogen worden de Nederlandse provincies trouwens als relatief vermogende overheden beschouwd in Nederland<sup>21</sup>.

**Tabel 2. Financiële balans van de Nederlandse provincies (mln euro)**

	<i>Inkomsten</i>	<i>Uitgaven</i>	<i>Balans</i>
1999	3818	3636	+182
2000	3821	3706	+115
2001	4415	4240	+175
2002	4589	4468	+121
2003	5110	4693	+417
2004	5629	5546	+83
2005	6033	6033	0
2007	8910	8900	+10
2008	8503	8503	0
2009	22200	22200	0
2010	11077	11077	0
2011	11355	11355	0
2012	14033	14033	0
2013	10504	10504	0

*Data 1999 tot 2005: Arendszen (2011, p. 278), data 2007 tot 2013: Centraal Bureau voor de Statistiek ([www.CBS.nl](http://www.CBS.nl));*

## 6.2. Verdeling van de inkomsten

Na het algemene overzicht van de evolutie van de provinciefinanciën richten we ons in deze sectie specifiek op de inkomsten van de provincies, en meer bepaald op de verdeling van die inkomsten over de verschillende basiscategorieën. Overheden kunnen namelijk inkomsten uit verschillende kanalen genereren en de verhouding tussen deze kanalen wordt beschouwd als een van de indicaties van de bestuurscapaciteit en –autonomie van de overheid (Bertrana & Heinelt, 2011a; ook Sellers & Lidström, 2007). Een hoger percentage aan provinciale belastingen (i.e. inkomsten die de overheid zelf bepaalt en genereert) wijst dan bijvoorbeeld op een grotere potentiële bestuurscapaciteit en autonomie. Volgens Schaap (2012, p. 10) kunnen provincies en hun inwoners via eigen belastingen immers zelf bepalen of ze de kosten van bepaalde voorzieningen op zich willen nemen. Omgekeerd is een groter

<sup>21</sup> Linze Schaap in een persoonlijke mededeling.

aandeel van 'geormerkte toelages' (i.e. specifieke toelages die door de centrale overheid verstrekt worden voor het uitvoeren van een welbepaalde taak) in de totale inkomsten dan weer een indicatie van een beperktere autonomie. Kortom, "voor de mate waarin decentrale overheden hun taken kunnen regelen en uitvoeren, in eigen verantwoordelijkheid, is van belang dat zij ook relatief vrij kunnen besluiten over de financiële middelen" (Schaap, 2012, p.10). Het is daarbij duidelijk dat algemene middelen meer beslissingsvrijheid geven dan specifieke ('geormerkte') middelen.

Nederlandse provincies puren hun inkomsten uit vier verschillende categorieën, die we globaal kunnen opdelen in twee groepen: toelagen (of uitkeringen) die ze ontvangen van het rijk enerzijds en eigen inkomsten anderzijds ([www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)). Ten eerste zijn er de toelagen of uitkeringen die de provincies krijgen van het rijk. De wettelijke basis voor deze uitkeringen vinden we terug in de Financiële verhoudingswet (1996). Uitkeringen kunnen zowel algemeen als specifiek zijn (Algemene Rekenkamer, 2009, p. 6).

De **algemene uitkering** is afkomstig uit het **Provinciefonds**, dat wordt beheerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Financiën ([www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)). Deze jaarlijkse uitkering is bedoeld om de eigen middelen van de provincies aan te vullen. De middelen uit het Provinciefonds behoren tot de algemene middelen van de provincie, wat impliceert dat de provincies het geld vrij kunnen besteden aan hun taken (i.e. zowel taken van medebewind als autonome taken). De Gedeputeerde Staten hoeven hiervoor ook geen verantwoording af te leggen aan het rijk, maar wel aan de Provinciale Staten (Algemene Rekenkamer, 2009; [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)). De verdeling van het Provinciefonds over de 12 provincies gebeurt op basis van een aantal maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte, kilometers weglengte, grootte van watergebieden, huizenprijzen en inkomens (Algemene Rekenkamer, 2009; [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)). Provincies met hogere kosten (of minder inkomsten) krijgen dus een groter deel van het Provinciefonds, wat ervoor moet zorgen dat alle provincies vergelijkbare voorzieningen kunnen leveren aan hun inwoners. Na het 'bestuursakkoord rijk en provincies 2008-2011' beslisten het rijk en het IPO tot een herziening van de verdeelsystematiek van het Provinciefonds als gevolg van 1) de aanzienlijke eigen middelen van de provincies (en bijgevolg de kleinere nood aan aanvullende capaciteitsverstrekking door het Provinciefonds) en 2) het in vraag stellen van de verdeelsleutel (omwille van de sterk verschillende capaciteit van de provincies om eigen inkomsten te genereren). Dit leidde, na een uitgebreid overlegproces waarin ook het IPO betrokken was<sup>22</sup>, tot een nieuw verdeelmodel van BZK in 2011, waarin rekening wordt gehouden met onder meer een opdeling in beheertaken en ontwikkeltaken en het eigen vermogen van de provincies<sup>23</sup>. Daarnaast werd in 2011 beslist tot een structurele korting op het Provinciefonds van 300 miljoen euro ([www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)) en is de groei of inkrimping van het Provinciefonds vanaf 2012 gekoppeld aan de netto uitgaven van het rijk ([www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)).

Behalve bovengenoemde algemene uitkering krijgen provincies ook **specifieke uitkeringen** van het rijk. Deze 'geormerkte toelagen' worden uitgekeerd voor het uitvoeren van de taken van medebewind die de provincies door het rijk krijgen opgelegd. Specifieke uitkeringen worden

---

<sup>22</sup> Advies van de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv) in 2009; contra-expertise commissie Boorsma (i.e. externe commissie aangesteld door IPO) in 2009; voorjaarsnota kabinet BZK in 2009; verdiepingsslag door het kabinet en de IPO in 2009; Commissie Stuivering (advies voor een nieuw verdeelmodel op vraag van IPO) in 2010.

<sup>23</sup> Linze Schaap in een persoonlijke mededeling.

vastgelegd in een wet of regeling, die eveneens voorschrijft aan welke voorwaarden de provincies moeten voldoen, welke doelen ze moeten nastreven en op welke wijze dit moet gebeuren (Algemene Rekenkamer, 2009, p. 6). De uitkering wordt verstrekt via de begroting van de ministeries om specifiek beleid te financieren. De provincies moeten zich vervolgens ook verantwoorden voor het beleid dat ze met deze uitkeringen hebben gevoerd. Door de jaren heen heeft het rijk het aantal specifieke uitkeringen teruggeschroefd<sup>24</sup> om provincies meer beleidsvrijheid te gunnen (en zo de effectiviteit van het beleid te vergroten door meer maatwerk, slagvaardigheid en integraliteit te bekomen) en tegelijk de beheerlasten (o.a. aanvraagprocedures, monitorinformatie, verantwoording), die onvermijdelijk gepaard gaan met de toelagen, te reduceren.

Recent heeft de introductie van **nieuwe types uitkeringen** het onderscheid tussen algemene en specifieke uitkeringen echter doen vervagen (Algemene Rekenkamer, 2009). Binnen de algemene uitkeringen werden twee nieuwe types geïntroduceerd in 2008: de decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering. Deze uitkeringen worden verstrekt uit het Provinciefonds, maar werken met een eigen, specifieke verdeelsleutel en financieren de provincies zo gericht volgens bepaalde criteria. Op die manier is het mogelijk om het budget specifiek te verdelen voor specifieke taken of beleidsdomeinen. De integratie-uitkering wordt ingezet bij de overheveling van nieuwe taken naar de provincie en wordt binnen een bepaalde termijn overgeheveld naar de algemene uitkering. De decentralisatie-uitkering bevat geen einddatum voor overdracht naar de algemene uitkering. Beide zijn formeel evenwel een onderdeel van de algemene middelen van de provincie, en mogen dus vrij worden besteed<sup>25</sup>. Binnen de specifieke toelagen werden de brede doeluitkering (1995) en de verzameluitkering (2008) in het leven geroepen. De brede doeluitkering groepeerde een aantal specifieke uitkeringen (bv brede doeluitkering verkeer en vervoer), waardoor decentrale overheden een grotere bestedingsvrijheid krijgen, terwijl de ministeriële verantwoordelijkheid blijft gelden. De verzameluitkering bundelt een aantal kleine specifieke uitkeringen per departement en is op kleinere bedragen gericht. Beide types koppelen een verbreding van het bestedingsdoel aan een minder gedetailleerde verantwoording.

Behalve bovenvermelde uitkeringen van het rijk, beschikken de Nederlandse provincies ook over inkomsten waarvoor ze zelf instaan. Deze behoren eveneens tot de algemene middelen van de provincie, en zijn bijgevolg vrij besteedbaar. De **provinciale belastingen** zijn een eerste pijler van eigen inkomsten. Deze belastingen zijn hoofdzakelijk afkomstig van de provinciale opcentiemen op de motorrijtuigenbelasting (MRB), die door de provincies worden bepaald. De MRB zelf wordt door het rijk geïnd ([www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)).

Tot slot beschikken de provincies over een **eigen vermogen**. Provincies hebben traditioneel grote belangen in energiebedrijven – die vaak door henzelf zijn opgericht en vervolgens gefuseerd zijn tot landelijke/internationale bedrijven. Door de jaren heen is de waarde van deze aandelen sterk gestegen, waardoor het eigen vermogen van de provincies ook sterk is toegenomen. In 2009 werden deze aandelen vervolgens massaal verkocht. De jaarlijkse dividenden zijn zo vervangen door jaarlijkse rente op het vermogen. Provincies moeten een deel van dit vermogen overigens wel verplicht aanwenden voor de noodzakelijke uitgaven voor hun kerntaken ([www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)).

---

<sup>24</sup> Het financieel belang van deze uitkeringen is echter niet navenant gedaald.

<sup>25</sup> Al geven ministers in de praktijk vaak veel voorwaarden mee bij het toekennen van decentralisatie-uitkeringen.

In tabel 3 presenteren we de evolutie van de verdeling van de inkomsten over de vier basiscategorieën van 2001 tot 2009. Terwijl de toelagen van het rijk in 2001 het grootste deel van de inkomsten uitmaakten (samen goed voor 61%, tegenover 39% eigen inkomsten), is de verhouding tussen toelagen en eigen inkomsten in 2009 reeds min of meer in evenwicht. De grootste evolutie zien we in de inkomsten uit het Provinciefonds en de eigen inkomsten, die een omgekeerde beweging maken. Hierboven vermeldden we reeds dat de Nederlandse provincies traditioneel veel eigen middelen hebben – een conclusie die enkel verder wordt versterkt na de verkoop van de provinciale aandelen in de energiebedrijven in 2009. Die absolute toename van eigen inkomsten zorgt zo voor het stijgend aandeel van deze inkomstencategorie. Anderzijds besliste het rijk in 2011 ook tot een structurele korting op de middelen uit het Provinciefonds, precies omwille van de grote omvang van de provinciale eigen middelen. Het aandeel van de specifieke toelagen en de provinciale belastingen is tijdens deze periode ongeveer stabiel gebleven.

Wanneer we tot slot kijken naar de verhouding tussen algemene en specifieke middelen, toont de tabel dat ongeveer een derde van de middelen van de Nederlandse provincies niet vrij besteedbaar zijn. Door de jaren heen is deze verhouding overigens vrij stabiel gebleven. Voor het overgrote deel van hun inkomsten kunnen de provincies dus echter wel vrij de bestemming bepalen – wat wijst op een relatief hoge mate van financiële autonomie. Toch kunnen we hier een aantal kanttekeningen bij plaatsen (Schaap, 2012, p. 8 en pp. 10-13). Zo zijn specifieke uitkeringen in de praktijk vaak niet voldoende om taken van medebewind te financieren – waardoor de provincies zich genoodzaakt zien om hun algemene middelen hiervoor aan te wenden<sup>26</sup>. Ook wordt het eigen belastinggebied van de provincies (o.m. door de Raad van State) als te beperkt ervaren. Een verruiming van de provinciebelastingen zou kunnen leiden tot een verdieping van het provinciale debat en een bewustmaking bij de bevolking. Ten derde maken de nieuwe types uitkeringen de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de provincies nodeloos ingewikkeld<sup>27</sup>. De bestedingsvrijheid van provincies wordt ten slotte ook ingeperkt door nieuwe wetgeving zoals de Wet Hof en de Wet verplicht schatkistbankieren (cf. supra).

**Tabel 3. Verdeling van de inkomsten (%)**

	Toelagen		Eigen inkomsten	
	<i>Algemene toelage uit Provinciefonds</i>	<i>Specifieke toelagen voor nationaal uitgevoerd op provinciaal niveau</i>	<i>Provinciale belastingen</i>	<i>Eigen provinciale inkomsten</i>
2001	30	31	23	16
2002	29	30	23	18
2003	29	29	23	19
2004	24	30	24	23

<sup>26</sup> De auteur geeft aan dat dit volgens de Raad van State bovendien in strijd is met artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet.

<sup>27</sup> De Algemene Rekenkamer (2009, pp. 17-18) vermeldt bovendien dat ministers in de praktijk nog steeds moeite hebben om de regie in hun beleidsdomein daadwerkelijk over te hevelen naar de provincies. Zo worden bij de uitkering van decentralisatie-uitkeringen vaak nog een rist voorschriften over de besteding meegegeven.

2005	23	31	24	22
2006	22	30	24	24
2007	20	45	22	13
2008	18	37	21	24
2009	17	32	19	32

(Bron: Arendsen, 2011: 278)

### 6.3. Verdeling van de uitgaven

Zoals we hierboven reeds aanhaalden, beschikken de Nederlandse provincies over een behoorlijk ruim takenpakket. Het belang van de diverse taken in dit pakket wordt onder meer uitgedrukt door de bijhorende uitgaven. Het Nederlands Centraal Bureau voor de Statistiek ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)) groepeerde de provincierekeningen op basis van tien thematische clusters, die op hun beurt een veelheid aan meer specifieke taken omvatten<sup>28</sup>:

- Algemeen bestuur;
- Openbare orde en veiligheid;
- Verkeer en vervoer;
- Waterhuishouding;
- Milieubeheer;
- Recreatie en natuur;
- Economische en agrarische zaken;
- Welzijn;
- Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting;
- Financiering en andere dekkingsmiddelen.

Tabel 4 geeft de evolutie weer in de uitgaven over deze categorieën van 1999 tot 2012. In 1999 besteedden de provincies duidelijk het meeste aan 'verkeer en vervoer' (i.e. voornamelijk de aanleg en het onderhoud van de wegen), goed voor ruim een vierde van het totale budget van de 12 provincies samen. De ruime categorie 'welzijn' (o.a. cultuur, onderwijs, gezondheidszorg en sociale voorzieningen) is op dat moment de tweede grote uitgavenpost en vertegenwoordigt 22.4% van de totale uitgaven. Daarnaast besteedden provincies ook een grote som aan de domeinen 'economie en landbouw' en 'milieubeheer'. De beleidsdomeinen 'algemeen bestuur', 'waterhuishouding', 'recreatie/natuur', 'ruimtelijke ordening' en 'financiering' zijn slechts goed voor zo'n 4 tot 6% van de globale uitgaven. 'Openbare en veiligheid' is de kleinste uitgavenpost in 1999.

Tot 2005 wijzigden deze verhoudingen al bij al niet zo sterk. 'Waterhuishouding' en 'milieubeheer' nemen wat af in belang, terwijl de uitgaven voor 'economie/landbouw' sterker terugvallen. De grootste wijziging is de duidelijke toename in de categorie 'financiering' (o.a. de bestemming van reserves voor toekomstige grote investeringen). De verhoudingen wijzigen vervolgens wel drastisch in 2009. Door de massale verkoop van de provinciale aandelen in de energiebedrijven is het totale budget van de provincies niet alleen aanzienlijk toegenomen (cf. supra), maar werd de categorie 'financiering'

<sup>28</sup> Als dusdanig verschilt deze opdeling van de zevenvoudige thematische opdeling in de taakstelling van de Nederlandse provincies zoals het IPO deze hanteert (cf. supra).

ook veruit de belangrijkste uitgavenpost voor de Nederlandse provincies. Nadien worden de oude verhoudingen min of meer hersteld, al neemt 'financiering' sinds 2007 wel consequent de grootste hap uit de provincie-uitgaven. Gelet op de algemene toename in het provinciebudget moeten we tot slot nog meegeven dat ondanks de relatieve achteruitgang van de uitgaven in de meeste beleidsdomeinen (die dus in grote mate te danken is aan de toename van de rubriek 'financiering'), de absolute uitgaven voor behoorlijk wat beleidsdomeinen zijn blijven toenemen in de periode 1999-2012.

Tot slot merken we nog op dat de categorie 'welzijn' (in 1999 nog de tweede grootste categorie) nog steeds de derde grootste uitgavenpost is (hoewel het procentueel aandeel flink is afgenomen), maar deze uitgavenpost omvat alle persoonsgebonden uitgaven (Educatie, Lichamelijke vorming en sport, Kunst en oudheidkunde, Sociaal-cultureel werk en ontwikkeling, Maatschappelijke voorzieningen, Volksgezondheid, Ouderenzorg en Jeugdhulpverlening). Daardoor vertegenwoordigen de grondgebonden taken verhoudingsgewijs een groter aandeel.

**Tabel 4. Verdeling van de uitgaven (%)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Algemeen bestuur	4.8	5.2	5.5	5.6	5.7	4.1	4.4	3.6	3.7	1.5	2.8	3.1	2.5
Openbare orde/veiligheid	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1
Verkeer/vervoer	27.5	30.8	29.1	31.4	27.5	27.4	26.2	21.4	20.6	8.5	21.5	21.2	17.1
Waterhuishouding	4.2	3.9	4.3	3.8	3.4	3.1	2.6	1.9	2.0	0.9	1.9	1.6	1.2
Milieubeheer	10.8	11.3	11.4	10.3	10	9.2	7.5	6.2	5.7	2.7	5.5	4.9	4.1
Recreatie/natuur	4.1	3.6	3.7	3.8	3.7	3.8	3.8	5.8	6.8	3.0	6.6	5.9	4.6
Economie/landbouw	14.7	5.6	6.7	6.9	8.2	7.5	6.2	5.2	5.7	4.4	7	6.1	6.9
Welzijn	22.4	24.3	23.1	24.2	24.8	21.1	23	18.9	20.4	8.4	17.6	17.1	13.7
Ruimtelijke ordening	4.6	3.9	7.1	5.4	5.5	5.4	5.1	3.1	4.4	1.7	3.3	3.8	2.6
Financiering	6.7	11.4	8.8	8.3	11	18.3	21.1	33.7	30.5	68.8	33.7	36	47.1

## 7. Besluit

In het besluit van deze bijdrage maken we expliciet de vergelijking tussen de Nederlandse en de Vlaamse context, vertrekkende vanuit de verschillende dimensies die we besproken hebben. Op die manier kunnen we nagaan wat Vlaanderen zou kunnen leren uit de Nederlandse ervaringen. Hierbij dient benadrukt dat de diverse dimensies onderling sterk aan elkaar gelinkt zijn.

Voor de hervorming van het provinciaal bestuursniveau brengt de huidige Vlaamse regering maatregelen in stelling die een combinatie vormen van drie verschillende dimensies: de functionele dimensie beoogt een verschuiving van bevoegdheden en een inperking van actieterreinen, de fiscale dimensie impliceert het verlies van de bevoegdheid tot het heffen van opcentiemen en de bestuurlijke dimensie schuift onder meer het terugtreden van de provincies uit de intergemeentelijke samenwerking en een halvering van het aantal raadsleden naar voren.

Wat de **territoriale dimensie** betreft is het eerste belangrijke verschil tussen Vlaanderen en Nederland dat Nederland geen deelstatelijk bestuursniveau kent zoals dat met de gemeenschappen en gewesten in België wel bestaat. Dit maakt dat de Nederlandse provincies in het bestuurlijke landschap een sterkere positie innemen dan de Vlaamse provincies.

Anderzijds wordt Nederland gekenmerkt door een constant proces van gemeentelijke herindelingen. Daardoor zijn andere schaalverhoudingen ontstaan. Samen met de in de Randstad ervaren bestuurlijke problemen hebben die ertoe geleid dat de positie van de provincies als middenbestuur (zowel inhoudelijk als territoriaal) in vraag werd gesteld. De WGR+ regeling die de problematiek van de grote steden en stedelijke regio's diende op te lossen is ondertussen alweer afgeschaft. En het pleidooi voor de ontwikkeling van (vier, vijf of zeven) landsdelen blijkt in de praktijk een discours met twee snelheden. Doorgaans worden de (huidige) provincies in de Randstad als te klein ervaren, terwijl dat in de rest van Nederland veel minder het geval is. Uiteindelijk blijft men vasthouden aan de drie bestaande bestuurslagen. Wel is er in Nederland een quasi permanent debat over het verbeteren van de bestuurlijke organisatie en zijn er ook concrete veranderingen doorgevoerd, ook al zijn sommige maatregelen alweer teruggedraaid. Zowel dat open debat als de concrete besluitvorming is iets wat in Vlaanderen tot nog toe veel minder aanwezig was.

De belangrijkste conclusie die we kunnen trekken uit de vele rapporten van diverse commissies is dat er geen ideale bestuurlijke schaal en territoriale indeling bestaat. Deze wisselt al naargelang de beleidsprioriteiten en de politieke inzichten van de verschillende regeringspartijen. Dat lijkt dan weer wel een parallel die we met Vlaanderen kunnen trekken. Zowel in Vlaanderen als in Nederland zijn de feitelijke verhoudingen in het binnenlands bestuur in de loop van de tijd gewijzigd. En die wijzigingen zijn deels het gevolg van bewuste keuzes met betrekking tot de inrichting van het binnenlands bestuur, deels van onderhandelingen. Alleen lijkt er in Vlaanderen vaker sprake te zijn geweest van onbewuste keuzes of het niet maken van keuzes.

Wat de **bestuurlijke dimensie** betreft kunnen we concluderen dat de positie die de Nederlandse provincies innemen sterk vergelijkbaar is met de positie van de Vlaamse provincies. De provincies functioneren zowel in Nederland als in België als tussenbestuur waarbij ze afhankelijk zijn van het nationaal (of gewestelijk/regionaal) bestuur waarvoor ze vaak meerdere taken uitoefenen. Daarnaast



hebben ze eigen verantwoordelijkheden tegenover de gemeenten waarop ze een beperkt toezicht uitoefenen.

Het grootste verschilpunt situeert zich ongetwijfeld op het vlak van het interbestuurlijk overleg tussen de verschillende overheidslagen. Waar er in Nederland sprake is van een overlegcultuur waarbij de drie betrokken bestuursniveaus tegelijk betrokken worden, stellen we vast dat de Vlaamse praktijk enigszins anders functioneert. Een structureel of regelmatig overleg tussen de drie Vlaamse bestuursniveaus is er niet. Daardoor lijken de provincies al te vaak een speelbal te zijn van wisselende politieke meerderheden op Vlaams niveau, een trend die overigens nog wordt versterkt doordat de provincies hun belangen maar moeilijk kunnen verdedigen op hogere politieke echelons. We mogen in die context immers niet vergeten dat er voor Vlaamse provinciale mandatarissen nog steeds een cumulverbod geldt dat er niet is voor gemeentelijke mandatarissen.

Wat de **functionele dimensie** betreft zijn er meer uitgesproken verschillen tussen de Vlaamse en Nederlandse provincies. De Nederlandse provincies hebben immers een vrij sterk uitgebouwd takenpakket dat voor een belangrijk deel historisch gegroeid is (toezicht op de gemeenten of een belangrijke rol bij het uitstippelen van het ruimtelijk beleid). Voor heel wat andere domeinen hebben de provincies ook handig gebruik weten te maken van hun rol als intermediaire overheid. We hebben het dan over hun rol binnen beleidsdomeinen als regionale economie, regionale bereikbaarheid, cultuur of het plattelandsbeleid. Dat heeft ervoor gezorgd dat de provincies een brede waaier van bevoegdheden uitoefenen. Tevens is daarbij gebleken dat de Nederlandse provincies opvallend veel met andere overheden en instanties samenwerken bij de uitvoering van beleid.

Binnen die brede waaier aan bevoegdheden is duidelijk een evolutie merkbaar. De rol van toezichthouder op de gemeenten is door de jaren heen afgenomen aan belang. De provincies hebben dit weten te compenseren door een ruimere invulling van hun rol inzake ruimtelijke ordening, iets wat deels mogelijk werd gemaakt doordat de rijksoverheid zich recent uit dit beleidsdomein heeft teruggetrokken. Bovendien zijn er door verschillende kabinetten de laatste jaren taken verschoven van het rijk naar de provincies (en de gemeenten). Daar moet echter bij vermeld worden dat die decentralisaties bijna altijd gepaard gaan met 'efficiencykortingen' (Schaap, 2012). Dit gebeurt vanuit de veronderstelling dat decentrale overheden taken goedkoper kunnen uitvoeren.

Toch kwam het provinciale takenpakket op bepaalde momenten ernstig onder druk te staan. De passage uit het regeerakkoord van 2012 bij het aantreden van het kabinet Rutte II waarin werd gekozen voor een 'gesloten provinciale huishouding' wijst alvast in die richting. Voorlopig werd dit element echter niet in wet omgezet en liggen er ook geen voorstellen in die richting op tafel. De provincies hebben zichzelf echter beperkt, door zich grotendeels terug te trekken uit het sociale domein en de focus duidelijk te leggen op ruimtelijke materies.

Als we de vergelijking maken dan blijkt het takenpakket van de Nederlandse provincies duidelijk uitgebreider dan dat van hun Vlaamse tegenhangers. Hoewel de Nederlandse provincies op meerdere beleidsdomeinen actief zijn, is de focus de laatste jaren duidelijk verschoven richting ruimtelijke en grondgebonden taken. Daarnaast hebben de Nederlandse provincies ook een reeks welzijnsbevoegdheden die vaak verbonden zijn aan hun kerntaken. Toch zijn er ook gelijkenissen. Het takenpakket van de Nederlandse provincies vormt net als dat van hun Vlaamse tegenhangers een combinatie van eigen taken en medebewindstaken. Bovendien zijn de Nederlandse provincies op

opvallend veel terreinen actief waarin ook hun Vlaamse collega's activiteiten ontplooiën. We denken dan bijvoorbeeld aan het plattelandsbeleid, regionale economie of ruimtelijke ontwikkeling. De (weliswaar in belang afnemende) toezichhoudende rol op de gemeenten herkennen we eveneens vanuit Vlaams perspectief.

Tot slot maken we de vergelijking van de provinciefinanciën in Nederland en Vlaanderen. In de bespreking van deze **financiële dimensie** hadden we aandacht voor de algemene evolutie in en de balans tussen inkomsten en uitgaven, alsook de specifieke verdeling van de verschillende inkomstencategorieën en uitgavenpatronen. Telkens interpretererden we de cijfers in het kader van de provinciale autonomie en taakstelling. Welke conclusies kwamen hierbij naar voren?

Een eerste vaststelling betrof het omvangrijke budget waarmee de Nederlandse provincies werken. De omvang van dit budget wordt gedeeltelijk bepaald door het ruimere takenpakket waar de provincies over beschikken (en waarvoor middelen van het rijk worden overgedragen), maar nam eveneens aanzienlijk toe na de verkoop van de provinciale aandelen in de energiebedrijven in 2009. Het budget van de Nederlandse provincies is bovendien steeds in balans, wat trouwens wettelijk verplicht is. Recente wetgevende initiatieven (Wet Hof, Wet verplicht schatkistbankieren) hebben de financiële autonomie van de provincies vervolgens verder ingeperkt. In Vlaanderen werken provincies met een kleiner budget, maar sluiten ze hun begrotingen, ondanks frequente tekorten op de eigen dienstjaren, doorgaans ook met een positief saldo af. En hoewel ze een kleiner budget hebben, lijken de Vlaamse provincies tot nog toe zelfs over een grotere bestedingsautonomie te beschikken dan de Nederlandse provincies.

De inkomsten van de Nederlandse provincies zijn evenwichtig verdeeld over eigen inkomsten en toelagen – al is dit veld wel voortdurend in evolutie. Omwille van de betrekkelijk grote eigen inkomsten heeft het rijk de algemene toelage uit het Provinciefonds geleidelijk teruggeschroefd. Hoewel de ruime meerderheid van de provinciemiddelen vrij besteedbaar zijn, leert de praktijk ons dat bepaalde evoluties en bepalingen de bestedingsvrijheid van de provincies ook hier beknotten (bv bestedingsbepalingen bij decentralisatie-uitkeringen, ontoereikende uitkeringen van het rijk voor taken van medebewind, onvoldoende eigen belastinginkomsten). In Vlaanderen is de hoofdmoot van de provinciale inkomsten daarentegen afkomstig van eigen belastingen. Eigen inkomsten zijn merkbaar kleiner, maar ook de toelage uit het Provinciefonds en de specifieke toelagen zijn goed voor een kleiner aandeel van de totale inkomsten. De afschaffing van de provinciale opcentiemen (evenals de verplichte uittreding uit intercommunales) kan dus significante gevolgen hebben voor het inkomstenniveau en de inkomstenstructuur van de Vlaamse provincies. Aan de uitgavenzijde nemen in Nederland vooral financiering, verkeer/vervoer en de ruime categorie welzijn (die alle persoonsgebonden taken bundelt) de grootste hap uit het budget. Die verdeling is in Vlaanderen uiteraard anders, waar algemeen bestuur (oa personeel), cultuur en niet-toewijsbare taken de belangrijkste uitgavenposten zijn.

Samengevat kunnen we stellen dat de Nederlandse provincies over meer mogelijkheden beschikken dan de Vlaamse provincies, maar niet noodzakelijk over meer financiële autonomie en bestedingsvrijheid om hun taken optimaal te vervullen.

Tot slot geven we nog enkele beleidsaanbevelingen voor de Vlaamse beleidsmakers mee die de Nederlandse praktijk oproept. Op strategisch niveau is het belangrijk om een duidelijke, geïntegreerde en langetermijnvisie op provincies en 'lokaal bestuur' te ontwikkelen. Daarbij maakt de Vlaamse overheid best werk van een duidelijk afgelijnd functioneel profiel en een homogeen takenpakket, dat bovendien gepaard gaat met navenante financiële middelen en autonomie. Enkele operationele aanbevelingen kunnen hiervoor een opstap bieden: organiseer structureel overleg en realiseer een open en constructieve medewerking van de provincies; maak maatwerk mogelijk en organiseer regelmatige evaluaties om het effect van de hervormingen af te toetsen; omschrijf duidelijk wat er onder persoons- en grondgebonden taken wordt verstaan en wijk daar niet van af bij de vertaling naar concrete beleidsmaatregelen. En *last but not least*: geef interbestuurlijke samenwerking een eerlijke kans en durf eerder genomen beslissingen opnieuw in vraag te stellen indien de gewijzigde context dit vereist.

## Referenties

- Algemene Rekenkamer (2009). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Allers, M.A. & Geertsema, J.B. (2014). *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform*. Groningen: University of Groningen.
- Andeweg, R.B. & Irwin, G.A. (2009). *Governance and Politics of the Netherlands*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Arendsen, G. (2011), The Netherlands. In H. Heinelt & X. Bertrana (eds.). *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, Counties, Départements and Landkreise in comparison* (pp. 269-288). London: Routledge.
- Bertrana, X. & Heinelt, H. (2011a). Conclusion. In H. Heinelt & X. Bertrana (eds.). *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, Counties, Départements and Landkreise in comparison* (pp. 308-336). London: Routledge.
- Bertrana, X. & Heinelt, H. (2011b). Introduction. In H. Heinelt & X. Bertrana (eds.). *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, Counties, Départements and Landkreise in comparison* (pp. 1-26). London: Routledge.
- Boogers, M. & Hendriks, F. (2005). *Middenbestuur in discussie. Analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Castenmiller, P. & Herweijer, M. (2015a). Ruimte voor provinciaal beleid. In M. Herweijer & P. Castenmiller (eds.). *Ruimte voor Provinciaal Beleid* (pp. 11-18). Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Castenmiller, P. & Herweijer, M. (2015b). De Nederlandse provinciën. In H. Reynaert (ed.). *Uitdagingen voor de lokale besturen* (pp. 87-101). Brugge: Vanden Broele.
- Commissie Regionaal bestuur in Nederland (2002). *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*. Den Haag: IPO.
- De Ceuninck, K. & Valcke, T. (2011). Complementariteit of concurrentie? De slingerbeweging van de centraal-provinciale relaties. In H. Reynaert, T. Valcke & E. Wayenberg (eds.). *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd* (pp. 13-48). Brugge: Vanden Broele.
- Derksen, W. & Schaap, L. (2010). *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convoy Uitgevers.

- Elzinga, D.J. & Hagelstein, G.H. (1998). Centralisatie en decentralisatie. In A.F.A. Korsten & P.W. Tops (eds.). *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde* (pp. 107-121). Samson: Alphen aan de Rijn.
- Heinelt, H. & Bertrana, X. (eds.) (2011). *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, Counties, Départements and Landkreise in comparison*. London: Routledge.
- Homans, L. (2014). *Beleidsnota 2014-2019. Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Lodders-Elfferich, P.C., Alders, J.G.M., Beukema, G., Van Es, A.C. & Van der Zande, A.N. (2008). *Ruimte, Regie en Rekenschap. Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2010). *Plusen en Minnen. Evaluatie van de WGR+*. Den Haag: BZK.
- Nijpels, E. (ed.) (2009). *De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's. Rapportage van de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking*. Den Haag: VNG.
- Peters, K. (2007). *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*. Amsterdam: Boom.
- Schaap, L. (2012). *Decentrale autonomie? Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van de decentrale autonomie in Nederland*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Sellers, J.M. & Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance*, vol. 20, nr. 4, 609-632.
- Toonen, T.A.J. (1998). De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. In A.F.A. Korsten & P.W. Valcke, T. (2010). *Over leiderschap in multi-level governance. Een vergelijkend onderzoek over de provinciegouverneur in Vlaanderen en de commissaris van de Koningin in Nederland*. Gent: UGent (onuitgegeven doctoraal proefschrift).
- Van Loock, R. (2013). *Het intermediair (verkozen) bestuursniveau. Toekomstperspectieven*. Gent: UGent (onuitgegeven doctoraal proefschrift).
- Vlaamse Regering (2004). *De Vlaamse Regering 2004-2009. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*. Bussel: Vlaamse Regering.
- Vlaamse Regering (2009). *De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden*. Bussel: Vlaamse Regering.
- Vlaamse Regering (2014). *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*. Bussel: Vlaamse Regering.