

Het beleid van de provincies

door Staf LAUWERYSEN,

Onderzoeksassistent aan het Departement Politieke Wetenschappen
van de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

1. Inleiding.

Het debat over de provincies is niet nieuw. Reeds geruime tijd vóórdat de discussie in politieke kringen werd aangevat, treffen we in de politiek-wetenschappelijke literatuur hevige vóór- en tegenstanders aan van het provinciaal stelsel.

C. Huysmans (1) omschreef de provincie als « ...een aardrijkskundig begrip dat historisch kan uitgelegd, maar dat, ..., zou kunnen beschouwd worden als door verjaring vervallen ». R. Declerck (2) daarentegen vond dat: « Si la province n'existait pas, il faudrait l'inventer ».

De provincie kon nochtans in de loop van de Belgische institutionele geschiedenis op weinig belangstelling rekenen. Zowel de lokale als de centrale bestuurspraktijk genoten veel meer interesse. Daarvoor kunnen verschillende redenen worden aangevoerd. Vooreerst dient de nadruk gelegd op de moeilijkheid om de provinciale taak te omschrijven.

Vaak behartigen de provincies immers aanvullende en coördinerende taken die minder in de publieke belangstelling staan. Gekneld tussen rijk en gemeenten blijven er voor hen onduidelijke en weinig sprekende werkzaamheden over. Bovendien worden de externe relaties van de provinciebesturen voor een aanzienlijk gedeelte bepaald door het administratief toezicht op de gemeenten. Deze betrekkingen vinden evenwel buiten de invloed van de publieke opinie plaats zodat weinig rechtstreekse contacten met de burger tot stand komen. Een derde reden kan gevonden worden in het feit dat de verkiezingen voor de provincieraad gelijktijdig plaatsvinden met deze van de parlementsverkiezingen, die veruit de meeste

(1) C. HUYSMANS, « De staat en de gemeenten » in *Tijdschrift voor Bestuurs-wetenschappen*, 1947, n° 2-3, blz. 54.

(2) R. DECLERCK, « La province », in *Res Publica*, 1961, n° 3, blz. 205.

aandacht genieten. Tenslotte dient benadrukt dat de financiële middelen van de provincies steeds erg beperkt zijn gebleven, waardoor weinig ruimte werd gecreëerd voor een sprekend provinciaal beleid.

Nu echter het bestaan zelf van de provincie op de helling komt te staan (3) lijkt het nuttig een blik in het verleden te werpen. Nu — meer dan ooit — rijst immers de vraag welke de betekenis is van de provincies in het globale overheidsbeleid. Kan men inderdaad naast een centraal en lokaal beleid spreken van een « provinciaal » beleid en zo ja wat is de inhoud ervan ? Het ligt niet in onze bedoeling hierop een alomvattend antwoord te bieden. Daarvoor is deze materie te complex en bovendien te divers naar de verschillende provincies toe. Wel zal getracht worden via een aantal invalshoeken de provincies te benaderen teneinde een beter zicht te verkrijgen op de plaats en de functie van dit intermediair bestuursniveau in de globale bestuursopbouw.

Volgende aspecten zijn hierbij belangrijk :

Een bondige juridisch-institutionele benadering waarbij hoofdzakelijk aandacht wordt besteed aan de voornaamste knelpunten hieromtrent is vooreerst onontbeerlijk om het beleid van de provincies in een juiste context te plaatsen. In een tweede deel zal getracht worden een functionele omschrijving te geven van de provincies. Hierbij zal enkel aandacht besteed worden aan de taken die door de provincies autonoom worden behartigd ; de medebewindstaken zijn immers in deze optiek minder relevant. Tenslotte vraagt een dergelijke analyse eveneens een onderzoek naar de middelen die door de provincies worden gehanteerd om deze taken uit te voeren.

Vanuit deze drievoudige invalshoek wordt getracht een beter inzicht te verwerven in de plaats en de functie van de provincies in het globale overheidsbeleid.

2. Juridisch-institutionele context.

De provinciale instellingen zijn sinds de uitvaardiging van de Belgische Grondwet in 1831 en de inwerkingtreding van de Provinciale wet in 1836 op institutioneel vlak — op enkele kleine wijzigingen na — praktisch onveranderd gebleven. Betekent dit logischerwijze dat men gedurende deze 150 jaar Belgische geschiedenis tevreden is geweest over de juridische en institutionele vormgeving van de provincies zoals ze in de Grondwet en de wet werd vastgelegd ? Voorstanders van het provinciaal regime

(3) Ofschoon in artikel 108, 3° van de herziene Grondwet nog uitdrukkelijk de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale (en gemeentelijke) instellingen werd ingeschreven.

zullen deze vraag ongetwijfeld negatief beantwoorden. Tegenstanders van een sterk provinciaal regime daarentegen meenden dat de provincies hoofdzakelijk belast moesten worden met technische taken die de gemeentelijke sfeer overstegen, coördinatietaken, en medebewindstaken zoals toezicht op de gemeenten. Zij wensten echter geen eigen provinciaal « beleid » te zien tot stand komen omdat dit zou kunnen leiden tot uitholling van het staatsapparaat (heersende opvatting in de 19e eeuw) of zelfs van het lokaal bestuur (sommige actuele opvattingen).

Het kan dan ook niet onvermeld blijven dat de provincies in een strak « keurslijf » werden teruggedrongen die de werking van de provincies sterk belemmerde. Vooreerst dient er de aandacht op gevestigd dat de provincieraad als rechtstreeks verkozen « legislatief » orgaan, slechts een beperkte vergadertijd toegemeten krijgt. Artikel 45 van de Provinciewet bepaalt immers : « De gewone zitting duurt veertien dagen ; zij kan niet ingekort worden tenzij de gouverneur en de provincieraad het daarover eens zijn. De zitting kan bij een bijzondere beslissing van de raad acht dagen verlengd worden ; na die termijn kan zij evenwel niet voortgezet worden zonder uitdrukkelijke toestemming van de gouverneur. In die gevallen is de raad gehouden vóór alle andere zaken uitsluitend de begroting van de provincie te behandelen, indien deze niet reeds aangenomen is. In geen geval mag de zitting langer dan vier weken duren ». Deze belangrijke wettelijke beperking is er de oorzaak van dat de provincieraadsleden onvoldoende bij het beleid kunnen betrokken worden. Daardoor ontstaat een geleidelijke machtsconcentratie naar de bestendige deputatie die meer en meer het centrale beleidsorgaan van de provincie wordt. Een tweede belemmering wordt gevormd door de aanwezigheid van de gouverneur in de provincie ; zo wordt er immers een continue en rechtstreekse regeringscontrole uitgeoefend op de werking zelf van de provinciale organen. Als voorzitter van de bestendige deputatie, die uit de provincieraad wordt gekozen, oefent de gouverneur, die door de Koning wordt benoemd en ontslagen, toezicht uit op de raad en de deputatie (4). De gouverneur is dan ook een « centrale » figuur in de provincie.

De beperktheid van de financiële middelen tenslotte, die aan de provincies worden toevertrouwd, hebben de uitbouw tot een beleidsniveau

(4) Artikel 125 van de PW bepaalt : Wanneer door de provincieraad of de bestendige deputatie een besluit is genomen, dat buiten hun bevoegdheid valt of het algemeen belang schaadt, is de gouverneur gehouden binnen tien dagen in beroep te gaan bij de Koning en hiervan aan de raad of aan de bestendige deputatie kennis te geven uiterlijk in de loop van de dag na het beroep. Het beroep schorst de uitvoering gedurende dertig dagen te rekenen van de kennisgeving. Indien de Koning binnen die termijn geen uitspraak heeft gedaan is het besluit uitvoerbaar.

in grote mate bemoeilijkt. Dit aspect wordt in deze bijdrage nog verder toegelicht.

Besluit : bij een beoordeling van de werkzaamheden van de provincies kan niet worden voorbijgegaan aan de belangrijke beperkingen die aan dit niveau worden opgelegd. In het hiernavolgende dient hier dan ook mee rekening gehouden.

3. Proeve van een functieomschrijving.

Nu in het Egmontpact en het Stuyvenbergakkoord de afschaffing van de politieke organen van de provincie wordt voorzien rijst bij velen de vraag naar de eigenlijke taken van de provincies. Een exhaustieve inventaris van alle provinciale taken bestaat echter niet, ofschoon daartoe van provinciale zijde pogingen worden ondernomen. Om zich evenwel een beeld te vormen van de voornaamste provinciale activiteiten wordt hieronder getracht de hoofdactiviteiten van de provincies naast elkaar te plaatsen. We zijn er ons evenwel van bewust dat deze opsomming verre van volledig is. Hier wordt enkel een globaal overzicht geboden van de belangrijkste provinciale beleidsdomeinen.

1. *Landbouw* :

- beheer van tuinbouwscholen, agronomische diensten, diensten voor bodemonderzoek ;
- toelagen aan land- en tuinbouwbevorderende organismen vb. proefbedrijven.

2. *Onderwijs* :

- beheer van eigen scholen : technisch onderwijs, landbouwonderwijs, onderwijs in administratief recht, in bibliotheekwezen, politie-scholen, bijzonder onderwijs, normaal onderwijs, scheepvaart-scholen ;
- beheer van psycho-medische-sociale centra ;
- beheer van wetenschappelijke onderzoekscentra ;
- subsidiëring van diverse onderwijstakken.

3. *Nutsvoorzieningen* :

- water :
 - provinciale tussenkomst in de schoot van de Nationale Maatschappij der Waterleidingen ; typevoorbeeld : PIDPA : Provinciale en Intercommunale Drinkwatermaatschappij der Provincie Antwerpen ; meestal suppletieve tussenkomst t.a.v. deze van de gemeenten ;

- gas : voornamelijk in 2 provincies :
 - Luik : « Association Liégeoise du Gaz », waarin de provincie iets minder dan de helft van de aandelen bezit ;
 - Limburg : « PLIGAS ». Hier heeft de provincie wel de meerderheid der aandelen ;
 - electriciteit : ofwel door :
 - 1° provinciale tussenkomst in het kader van intercommunale verenigingen v.b. Interelectra ;
 - ofwel door :
 - 2° provinciale bedrijven voor aankoop, vervoer en verkoop van elektrische energie in het groot ;
 - huisvuilverwerking : voornamelijk in Oost- en West-Vlaanderen en Antwerpen.
4. *Wegen* :
- aan de provincieraden werd door de wet van 9 augustus 1948 de bevoegdheid ontnomen tot het aanleggen van nieuwe wegen. Het onderhoud en de verbetering van het bestaande provinciale wegennet bleef echter een provinciale bevoegdheid ;
 - de provincie kan wel toetreden tot intercommunales (vb. E3).
5. *Openbare gezondheid* :
- oprichting en beheer van ;
 - instellingen voor curatieve en preventieve zorg ;
 - instellingen voor wetenschappelijk onderzoek (vb. Instituut Pasteur) ;
 - laboratoria ;
 - instellingen voor geesteshygiëne ;
 - provinciale diensten voor gezondheidszorg ;
 - subsidiëring van diverse instellingen, verenigingen en activiteiten m.b.t. de gezondheidszorg.
6. *Sociaal beleid* (5) :
- gezinsbeleid :
 - hulp aan gezinnen door leningen, toelagen, premies ;
 - oprichting en beheer van provinciale kinderkribben (Luik) ;
 - toelagen aan :
 - instellingen voor kinderopvang ;
 - diensten voor gezinshulp ;
 - consultatiediensten voor huwelijks- en gezinsproblemen ;

(5) Vereniging van Belgische Provincies, *Provinciaal welzijnsbeleid*, maart 1978.

- sport en recreatie :
 - oprichting en beheer van instituten voor lichamelijke opvoeding, sportinfrastructuur, recreatiedomeinen ;
 - toelagen aan allerlei verenigingen ter bevordering van de sport en de recreatie ;
- gehandicaptenbeleid :
 - oprichting en beheer van verzorgingsinstellingen en bezigheidshomes, medisch-pedagogische instituten, beschermde werkplaatsen ;
 - sociale dienstverlening ;
 - inrichting van socio-pedagogische activiteiten (vb. vormingscursussen voor monitoren) ;
 - subsidiëring van verenigingen, instellingen en initiatieven uit deze sector.
- bejaardenbeleid :
 - oprichting en beheer van wijkgebonden dienstencentra ;
 - sociale dienstverlening via financiële tegemoetkoming ;
 - provinciale raden voor de derde leeftijd ;
 - toelagen aan diensten voor bejaardenhulp en diverse instellingen, verenigingen en activiteiten in de sfeer van de derde leeftijd ;
- jeugdzorg :
 - oprichting en beheer van provinciale vormingscentra, jeugd-diensten, uitleendienstendidactisch materiaal, kaderscholen ;
 - provinciale jeugdraden ;
 - ondersteuning van diverse jeugdverenigingen en activiteiten (vorming van werklozen, cursussen sociale promotie, enz.) ;
- bijzondere hulp :
 - provinciale onthaal- en integratiecentra voor gastarbeiders ;
 - sociale dienstverlening voor immigranten ;
 - provinciale raden voor gastarbeiders ;
 - toelagen voor diverse verenigingen en initiatieven uit de welzijnssector (centra voor maatschappelijk werk, tele-onthaal, grensarbeiders, ontwikkelingshulp enz.).

7. *Economische expansie en ruimtelijke ordening :*

- a) door de wet van 18 juli 1959 tot invoering van bijzondere maatregelen ter bestrijding van economische en sociale moeilijkheden kunnen de provincies overgaan tot onteigening ten algemene nutte en vennootschappen voor gewestelijke uitrusting oprichten ;
- b) provinciale economische raden (die hebben geleid tot de oprichting van gewestelijke economische raden) ;

- c) oprichting van gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen ingesteld bij kaderwet van 15 juli 1970 ;
- d) tussenkomst van provincies door specifieke diensten van economische aard vb. in de schoot van intercommunales voor streekontwikkeling.

8. *Socio-culturele activiteiten, volksoontwikkeling :*

- beheer van conservatoria, musea e.a. instellingen ;
- provinciale diensten voor kunstpatrimonium ;
- subsidiëring van socio-culturele activiteiten.

9. *Inrichting en organisatie van de informatica : v.z.w. 's opgericht op initiatief van de provinciebesturen : VLABRIC-LIRIC-CEVI-CIGER ea.*

Vele initiatieven op het gebied van de landbouw, gezondheid, onderwijs en sociale bijstand werden reeds genomen vóór de tweede wereldoorlog : de provinciebesturen beperkten er zich nadien toe deze op gang gebrachte structuren te onderhouden. Nieuwe domeinen zijn evenwel diverse sectoren uit de sociale beleidssector, de regionale economie, en de culturele sector.

Deze opsomming van activiteiten dient evenwel in een dubbel opzicht gerelativeerd te worden. Zoals reeds gedeeltelijk uit de hogervermelde lijst blijkt worden vele van deze activiteiten slechts door één of enkele provincies behartigd. Het ware dan ook zeer interessant een onderzoek te doen naar de reële taakbehartiging per provincie. Op die manier zou men een beter inzicht kunnen bekomen in het werkelijk « gewicht » van deze provincies in het globale overheidsbeleid.

Vervolgens dient er de nadruk op gelegd dat taken niet geïsoleerd kunnen worden bestudeerd. Vooraleer besluiten te kunnen trekken uit de functievervulling van de provincies moeten immers de financiële mogelijkheden, en de manier waarop deze worden gebruikt, onderzocht worden. Het hiernavolgend deel wil trachten deze leemte op te vullen.

4. **De financiële middelen van de provincies.**

Voorafgaande bemerking.

Vooraleer een analyse te maken van inkomsten en uitgaven van de provincies lijkt het ons nuttig de provinciale financiële mogelijkheden te situeren in het geheel van de overheidsfinanciën. Onderstaande tabellen I en II geven een overzicht van de absolute en procentuele aandelen van het rijk, de provincies en de gemeenten in het globale pakket openbare financiën, opgesplitst naar gewone en buitengewone begroting.

Zowel voor de gewone als voor de buitengewone uitgaven is het aandeel van de provincies in het geheel van de openbare financiën erg beperkt gebleven. Ofschoon de provinciale uitgaven een sterker stijgingsritme kenden dan het rijk en de gemeenten bleven de gewone uitgaven steeds onder de 3 % grens. Hierbij dient nochtans opgemerkt dat de provinciale

TABEL I

Gewone uitgaven, algemeen totaal volgens de rekeningen van het rijk, de provincies en de gemeenten
(in absolute cijfers $\times 1.000.000$, in procenten en in 1950 = 100) *

Jaar	Rijk			Provincies			Gemeenten		
	x 1.000.000	%	1950 = 100	x 1.000.000	%	1950 = 100	x 1.000.000	%	1950 = 100
1950	57.153	73,47	100	1.569	2,01	100	19.064	24,50	100
1958	103.204	76,97	180	2.735	2,03	174	28.133	20,98	147
1968	247.859	79,54	433	6.756	2,16	430	56.981	18,28	298
1973	410.250	80,13	717	14.447	2,82	920	87.248	17,04	457

TABEL II

Buitengewone uitgaven, algemeen totaal volgens de rekeningen van het rijk, de provincies en de gemeenten
(in absolute cijfers $\times 1.000.000$, in procenten en in 1948 = 100) *

Jaar	Rijk			Provincies			Gemeenten		
	x 1.000.000	%	1948 = 100	x 1.000.000	%	1948 = 100	x 1.000.000	%	1948 = 100
1948	8.436	74,1	100	243	2,1	100	2.645	23,4	100
1958	8.705	57,6	103	202	1,4	83	6.201	41,0	234
1968	28.282	62,1	336	1.156	2,5	475	16.000	35,4	604
1973	48.894	64,8	579	3.975	4,4	1635	28.000	30,8	1058

* In het statistisch jaarboek van België is 1973 het laatste jaartal waarvan vergelijkbare cijfers van de rekeningen werden opgenomen.

uitgaven een — zij het minieme — relatieve stijging kenden. De gemeenten daarentegen werden geconfronteerd met een sterke relatieve daling van hun uitgaven ten gunste van het rijk die in 1973 reeds 80 % van de gewone openbare uitgaven voor zijn rekening nam.

A. INKOMSTEN

a) Algemeen

Zoals de gemeenten halen ook de provincies hun inkomsten hoofdzakelijk uit twee bronnen nl. de dotaties en de fiscaliteit. Daarnaast ontvangen zij ook nog inkomsten uit toelagen (hoofdzakelijk voor het

provinciaal onderwijs en het onderhoud van wegen en onbevaarbare waterlopen), provinciale bedrijven, opbrengsten van laboratoria, sport-complexen, openbare domeinen, enz.

In tabel III wordt in absolute en relatieve cijfers het aandeel weergegeven van deze verschillende inkomstenbronnen in de verschillende provincies (6).

TABEL III

Inkomsten van de provincies volgens de aanvankelijke begrotingen 1977
(in absolute cijfers $\times 1.000$ en in procenten)

	Belastingen		Fonds		Andere		Totaal	
Antwerpen	542.701	16,64	603.971	18,51	2.115.823	64,85	3.262.495	100,00
Brabant	2.007.600	44,15	1.133.409	24,93	1.406.073	30,92	4.547.082	100,00
Henegouwen	1.597.500	31,62	968.876	19,18	2.485.989	49,20	5.052.365	100,00
Limburg	363.825	23,71	310.000	20,20	861.056	56,09	1.534.881	100,00
Luik	1.208.894	29,61	761.950	18,66	2.112.877	51,73	4.083.721	100,00
Luxemburg	130.810	17,52	224.206	30,02	391.826	52,46	746.842	100,00
Namen	449.960	40,41	209.421	18,81	454.050	40,78	1.113.431	100,00
Oost-Vlaanderen	473.776	29,15	594.000	36,53	557.956	34,32	1.625.732	100,00
West-Vlaanderen	749.015	57,64	408.000	31,41	142.260	10,95	1.299.275	100,00
Het Rijk	7.524.081	32,34	5.213.833	22,41	10.527.910	45,25	230.265.824	100,00

Uit deze cijfers blijkt dat in de meeste provincies niet de belastingen of de dotaties uit het Fonds der Provinciën, maar wel andere inkomsten de belangrijkste inkomstenbron voor de provincies vormen. Deze derde financieringsbron van de provincies bestaat hoofdzakelijk uit toelagen die de provincies van het rijk ontvangen voor het provinciaal onderwijs (deze zijn van doorslaggevende aard voor de provincies Luik, Henegouwen en Limburg), of van inkomsten uit provinciaal beheerde nutsvoorzieningen (vb. Antwerpen, Limburg).

Tevens dient de aandacht erop gevestigd dat de verhoudingen tussen de inkomsten verkregen uit belastingen, dotaties of andere bronnen aanzienlijk verschillen tussen de provincies onderling. Wat het belasting-aandeel in het totale inkomstenpakket betreft liggen de extremen inderdaad ver uit elkaar (57,64 % in de provincie West-Vlaanderen, tegenover 16,64 % in de provincie Antwerpen).

In het dotatieaandeel zitten minder afgetekende verschillen (36,53 % in de provincie Oost-Vlaanderen tegenover 18,51 % voor de provincie Antwerpen). Het aandeel van de andere bronnen evenwel vertoont het grootste extremenverschil (64,85 % in de provincie Antwerpen tegenover

(6) Uit de provinciale begrotingen 1977 van Antwerpen, Brabant, Henegouwen, Limburg, Luik, Luxemburg, Namen, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen.

10,95 % in West-Vlaanderen). Ofschoon hiermee reeds een eerste indicatie wordt gegeven van de mogelijkheid dat de verschillende provincies zich ook toeleggen op verschillende domeinen, dient deze hypothese nog verder getoetst te worden in een analyse van de uitgavenstructuur van de verschillende provincies.

In tabel IV tenslotte worden de verhoudingscijfers van alle provincies samen in een « historische » context gesitueerd teneinde na te gaan of deze verhouding een constant dan wel een evolutief karakter vertoont.

TABEL IV

Ontvangsten uit belastingen, Fonds der Provinciën, en andere inkomstenbronnen volgens de aanvankelijke begrotingen uitgedrukt in percentages*

Jaar	Belastingen	Fonds	Andere	Totaal
1953	24,4	35,2	40,4	100,0
1958	31,6	31,7	36,7	100,0
1963	34,6	20,1	45,3	100,0
1968	30,2	22,0	47,8	100,0
1973	29,0	21,1	49,9	100,0
1977	32,3	24,2	43,5	100,0

* L. Malvoz. Enkele beschouwingen over de provinciale financiën, in *Gemeentekrediet van België*, 1974, 108, blz. 72, en tevens uit de begrotingen 1977 van de diverse provincies.

In 1953 dekte de dotatie van het Fonds der Provinciën meer dan één derde van de gewone uitgaven. Daarna kon een forse daling worden vastgesteld zodat in 1963 nog nauwelijks 20 % kon worden gedekt. Deze toestand kende geen spectaculaire, wel een lichte verbetering, waarbij vooral de laatste jaren een relatief sterke stijging optrad.

Zoals uit de tabel blijkt heeft het aandeel van de belastingen een wisselvallig verloop gekend. Wanneer het Fonds der Provinciën onvoldoende middelen aan de provincies toestak moesten bijkomende middelen gezocht uit belastingen of andere bronnen. Het aandeel hiervan fluctueerde dan ook in functie van het aandeel van de dotaties.

b) De provinciale belastingen (7)

Zoals voor de gemeenten werd ook het belastingveld van de provincies in de loop der jaren sterk beperkt. Waar vóór de hervorming van de lokale financiën in 1948-1949 grosso modo 35 % van de gewone provinciale uitgaven werden gedekt door belastingen (= aandelen in rijksbelastingen) viel dit percentage kort na de hervorming terug tot ongeveer

(7) Zie eveneens L. MICHIELSEN « Provinciefiscaliteit in de naoorlogse periode » in *Gemeentekrediet van België* (1970), 93 blz. 169-175.

25 %. Tegelijkertijd evenwel werd een Fonds der Provinciën opgericht teneinde via dotaties de ontstane tekorten te dekken. De inkomsten van de provincies voortvloeiend uit het Fonds der Provinciën kenden evenwel een weinig evolutief karakter zodat in 1963 nog slechts 20 % werd bereikt. Een hervorming van het Fonds was dan ook onontbeerlijk. Zoals reeds hoger werd gesteld had deze evolutie echter tot gevolg dat de provincies hun belastingen moesten verhogen om het ontstane tekort te kunnen dekken.

Vooraleer nu een overzicht te bieden van de verschillende belastingen die in 1977 door de provincies werden geheven dient de aandacht gevestigd op het belang van één ervan nl. de opcentimes op de onroerende voorheffing. Deze vormen immers veruit het grootste aandeel in het geheel van de belastinginkomsten van de provincies. Voor het jaar 1977 maakten de opcentimes immers 72,69 % uit van de totale belastingontvangst (8). Tabel V geeft per provincie het aandeel weer van de opcentimes in de totale belastingontvangst :

TABEL V

**Aandeel van de opcentimes op de onroerende voorheffing
in de totale belastingopbrengst per provincie (in procenten)**

Antwerpen	69,10 %	Luik	73,50 %
Brabant	90,16 %	Luxemburg	51,37 %
Henegouwen	70,11 %	Namen	60,01 %
Limburg	60,50 %	Oost-Vlaanderen	50,92 %
		West-Vlaanderen	66,12 %

TABEL VI

**Aandeel van de opcentimes op de onroerende voorheffing
in de totale belastingontvangst van de provincie Limburg***

1954	13,78 %
1964	24,04 %
1973	47,45 %
1974	53,87 %
1977	60,50 %

* S. Lauwersen. « Toekomstperspectieven voor de provinciebesturen », Leuven, 1974, (gestencil), blz. 78. Provinciale belastingen. Dienstjaar 1977 in *Gemeente en Provincie* (1977), juli-augustus, nr. 4, blz. 225.

Op te merken valt dat het opcentimesaandeel enorm is gestegen, wanneer dit wordt vergeleken met vroegere jaren. Ter illustratie hiervan werd de provincie Limburg uitgekozen (tabel VI).

(8) « Provinciale belastingen. Dienstjaar 1977 » in *Gemeente en Provincie* (1977) juli-augustus, n° 4, blz. 225.

De cijfers, weergegeven in tabel VI, tonen het toenemend belang aan van de opbrengsten uit de opcentimes op de grondbelasting. Daaruit blijkt dan ook dat — wat de provinciale belastingen betreft — de provinciebesturen in de opcentimes meer en meer het enige doeltreffend middel zien om een groot deel van hun gewone uitgaven te dekken.

Om evenwel een idee te verkrijgen van de overige belastingobjecten volgt hierbij een overzicht van de verschillende provinciebelastingen die in het jaar 1977 werden geïnd (9). Waar er geen provincies tussen haakjes zijn vermeld, wordt de belasting geheven in alle provincies.

Geïnde provinciale belastingen voor het jaar 1977 (9) :

1. belasting op de tabakslijterijen en op de slijterijen van gistrijke en geestrijke dranken (niet in Brabant en West-Vlaanderen) ;
2. belasting op de honden ;
3. belasting op de voertuigen (enkel in Antwerpen en Luik) ;
4. belasting op de rijwielen zonder motor en die met hulpmotor ;
5. belasting op de motorrijwielen ;
6. belasting op de pleziervaartuigen en -bootjes ;
7. belasting op de paarden en de ponys (niet in Brabant) ;
8. belasting op het tewerkgesteld personeel (niet in Luxemburg) ;
9. belasting op de drijfkracht ;
10. belasting op vertoningen en vermakelijkheden (niet in Antwerpen, Brabant en Luxemburg) ;
11. belasting op de muziektuigen (enkel in Antwerpen, Limburg en Luik) ;
12. belasting op de agentschappen voor paardenwedrennen (niet in Antwerpen en Limburg) ;
13. belasting op de automatische toestellen (enkel in Brabant, Henegouwen en Luik) ;
14. belasting op gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven ;
15. belasting op de luidsprekers ;
16. belasting op de olie- en motorbrandstofpompen ;
17. belasting op de jachtwapenverloven en -vergunningen ;
18. belasting op de veiling van het staande hout ;
19. belasting op de stapelplaatsen voor schroot en afgedankte voertuigen ;
20. belasting op waterwinning (enkel in Henegouwen, Luik en Namen) ;
21. belasting op de aanplakborden ;
22. verblijfbelasting (niet in Luxemburg) ;
23. belasting op de lichtreclameconstructie (enkel in West-Vlaanderen) ;

(9) *Ibid.* blz. 224-225.

24. belasting op de verontreiniging van de oppervlaktewateren (enkel in Limburg, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen) ;
25. belasting op nijverheidsbouwvakken en op de verspreiding van publicitaire drukwerken (enkel in Henegouwen).

Er dient hier evenwel aan toegevoegd dat vele heffingstechnieken verouderd zijn wat een mogelijke verklaring kan zijn voor de toenemende discrepantie tussen de opbrengst uit de opcentimes op de onroerende voorheffing en de inkomsten verkregen uit de overige belastingen. Tenslotte kan er de aandacht op gevestigd dat de provinciale belastingdruk in 1977 het hoogst was in Henegouwen (1.212 BF per inwoner) en Luik (1.198 BF per inwoner) en het laagst in Antwerpen (353 BF per inwoner) en in Oost-Vlaanderen (361 BF per inwoner). In de overige provincies was de belastingdruk de volgende: Brabant (922 BF per inwoner), Limburg (557 BF per inwoner), Luxemburg (601 BF per inwoner), Namen (1182 BF per inwoner) en West-Vlaanderen (710 BF per inwoner) (10).

c) *Het Fonds der Provinciën.*

Door de wet van 17 maart 1965 werd beoogd een grondige hervorming door te voeren van de provinciale en gemeentelijke fiscaliteit met het doel o.m. de provinciefinanciën gezond te maken en het desbetreffend stelsel op objectieve grondslag te reorganiseren. Eén van de maatregelen van deze wet bestond in de afschaffing van het speciaal provinciefonds (11) en de opname van zijn dotatie in het nieuwe « Fonds der Provinciën ». Dit nieuwe fonds zou voortaan de dotaties verdelen op volgende basis :

- 51 honderdsten van het Fonds worden verdeeld :
 - tot een bedrag van 135 miljoen bij gelijke aandelen over de provincies ;
 - het saldo, naar rata van het aantal inwoners van de provincies zoals dit blijkt uit de officiële opgave van het bevolkingscijfer van het rijk op 31 december van het voorlaatste jaar waarop

(10) Dit betekent een gemiddelde provinciale belastingdruk van 788 BF per inwoner. Ter vergelijking noteerde men echter voor het jaar 1976, en op basis van voorlopige cijfers een : gemiddelde gemeentelijke belastingdruk van 4.129 BF per inwoner en een staatsbelastingdruk van 66.774 BF per inwoner.

(11) Dit speciaal fonds werd gestijfd door :

- de opbrengst van de belasting op de sommen ingezet bij wedstrijden van weddenschappen en sportuitslagen ;
- een vast bedrag afgenomen van de opbrengst van de belasting op de automatische ontspanningstoestellen.

De verdeling ervan onder de provincies gebeurde op basis van : de provinciebelasting, de uitgestrektheid van de wegen, de nettolast van de uitgaven voor openbaar onderwijs, de nettolast van de schuld van de provincies.

de omslag betrekking heeft, na verhoging van het aantal inwoners van de provincie Brabant met de helft van dat van het administratief arrondissement Brussel-hoofdstad ;

- 30 honderdsten worden verdeeld naar rata van de werkingstoelagen, die gedurende het laatste jaar vóór het jaar waarvoor de omslag van toepassing is, werkelijk door de staat aan de provincies uitgekeerd werden bij toepassing van artikel 32 van de wet van 29 mei 1959 ;
- 19 honderdsten van het Fonds worden verdeeld :
 - voor de helft naar rata van de lengte van de provinciale wegen ;
 - voor de helft naar rata van de oppervlakte van de provincies.

Reeds hoger werd het aandeel bestudeerd van de dotaties in het totaal van de provinciale inkomsten, waarbij werd benadrukt dat gedurende de laatste jaren opnieuw een relatieve toename kan worden vastgesteld. Terloops zij er evenwel nog op gewezen dat de dotatie uit het Gemeentefonds voor de gemeenten veel belangrijker is dan deze uit het Fonds der Provinciën. Voor het jaar 1977 bijvoorbeeld was er voor de gemeenten 47.045.045.000 BF weggelegd, terwijl er uit het Fonds der Provinciën voor de provinciebesturen slechts 5.517.000.000 BF beschikbaar was. Dit komt neer op een onderlinge verhouding van 8,5 op 1.

B. UITGAVEN

Een analyse van de provinciale begrotingen geeft niet alleen een beeld van de taken weer, maar vooral « het gewicht » van de taken die op provinciaal niveau worden behartigd. Tabel VII biedt ons een overzicht van de som van de gewone begrotingsuitgaven der provincies.

De functie onderwijs, cultuur en recreatie maakt veruit het grootste aandeel uit van de gewone provinciale uitgaven. Belangrijke posten zijn eveneens de uitgaven voor sociale voorzieningen en gezondheidszorg, voor verkeer en algemeen bestuur. Deze cijfers geven ons echter slechts een globaal en « gemiddeld » beeld. Een analyse van de begrotingen van de verschillende provincies afzonderlijk biedt het voordeel dat een nauwkeuriger weergave tot uiting komt van de accenten die door de verscheidene provinciebesturen worden gelegd. Tabel VIII geeft dan ook de uitgaven weer van de negen provincies voor het begrotingsjaar 1977 opgesplitst naar functies.

Hieruit blijkt duidelijk dat de activiteiten van de provincies naar uitgavenstructuur zeer verscheiden zijn.

De begroting van de provincie Antwerpen wordt gedomineerd door de functie nijverheid, waarin hoofdzakelijk de uitgaven voor de aankoop van stroom van de Provinciale Electriciteitsdienst zijn vervat. Er zij hier evenwel onmiddellijk aan toegevoegd dat deze belangrijke uitgavenpost wordt geneutraliseerd aan de inkomstzijde vanwege de opbrengst uit de verkoop van deze stroom. In 1977 bedroeg de ontvangst hiervan immers 47,14 % van de totale inkomsten van de provincie Antwerpen. Ook voor het onderwijs, cultuur en recreatie wordt een aanzienlijk bedrag voorbehouden. In de provincie Brabant gaat 59 % naar het onderwijs,

TABEL VII

**Gewone begrotingsuitgaven (volgens de aanvankelijke begrotingen 1977)
van de provincies**

		%
0 = niet op functies aanrekenbare uitgaven	637.508.586	2,67
1 = algemeen bestuur	2.233.384.254	9,35
3 = openbare orde en veiligheid	46.411.128	0,19
4 = verkeer	2.236.068.418	9,36
5 = handel, nijverheid en middenstand	2.147.542.796	8,99
6 = landbouw en visserij	354.865.958	1,48
7 = onderwijs, cultuur en recreatie	12.692.306.084	53,11
8 = sociale voorzieningen en volksgezondheid	2.208.427.181	11,75
9 = volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	741.690.277	3,10
	23.898.204.682	100,00

cultuur en recreatie, terwijl dit voor de provincie Henegouwen zelfs oploopt tot 72,34 %. Zoals in de twee vorige provincies gaat ook in Limburg de hoofdaandacht naar het onderwijs, cultuur en recreatie terwijl eveneens relatief veel aandacht wordt besteed aan de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening. Een ongeveer even groot percentage van de begroting van de provincie Luik als in Limburg wordt eveneens besteed aan de functie onderwijs, cultuur en recreatie, maar een aanzienlijk bedrag is eveneens bestemd voor volksgezondheid en sociale voorzieningen. In de provincie Luxemburg liggen de accenten van provinciale activiteit op het verkeer, de sociale voorzieningen en volksgezondheid en het onderwijs, cultuur en recreatie.

Voor de begroting van de provincie Namen verdienen naast het onderwijs, cultuur en recreatie eveneens de uitgaven voor sociale voorzieningen en volksgezondheid en voor het algemeen bestuur de aandacht. Ook de verkeersuitgaven zijn aanzienlijk. Hoofdaandacht van de provincie Oost-Vlaanderen gaat naar onderwijs, cultuur en recreatie terwijl ook de uitgaven voor verkeer en algemeen bestuur mogen vermeld. In de pro-

TABEL VIII

Gewone uitgaven (volgens de aanvankelijke begrotingen)
van de provincies voor het begrotingsjaar 1977
(in absolute cijfers \times 1.000 en in procenten)

	Antwerpen		Brabant		Henegouwen	
0	26.881	0,83	52.936	1,15	156.348	2,64
1	128.445	4,00	502.154	10,91	568.824	9,61
3	120	0,01	2.816	0,07	30.211	0,51
4	202.679	6,32	444.498	9,66	367.439	6,21
5	1.502.109	46,86	107.031	2,32	68.109	1,15
6	58.021	1,82	60.336	1,32	14.442	0,24
7	870.420	27,15	2.746.768	59,72	4.284.026	72,34
8	290.441	9,06	468.775	10,19	374.778	6,33
9	128.280	3,93	214.610	4,66	57.492	0,97
	3.205.396	100,00	4.599.924	100,00	5.921.669	100,00

	Limburg		Luik		Luxemburg	
0	15.001	0,97	268.112	6,48	6.301	0,83
1	110.333	7,11	436.615	10,54	61.565	8,14
3	953	0,07	1.265	0,03	5.573	0,74
4	106.929	6,89	176.375	4,26	210.849	27,88
5	106.156	6,84	124.468	3,01	48.640	6,43
6	12.038	0,78	41.680	1,01	45.646	6,04
7	907.481	58,51	2.343.891	58,58	129.136	17,08
8	144.047	9,29	720.629	17,40	192.944	25,52
9	147.990	9,54	28.452	0,69	55.485	7,34
	1.550.928	100,00	4.141.487	100,00	756.138	100,00

	Namen		Oost-Vlaanderen		West-Vlaanderen	
0	58.609	5,25	40.818	2,55	12.503	1,11
1	173.866	15,57	245.163	15,28	134.735	11,91
3	487	0,05	2.500	0,16	2.486	0,22
4	136.163	12,20	245.849	15,32	345.288	30,53
5	98.893	8,86	33.137	2,08	59.000	5,22
6	62.233	5,57	11.915	0,74	48.557	4,29
7	273.525	24,50	837.561	52,22	299.497	26,49
8	273.428	24,49	167.430	10,44	175.954	15,56
9	39.240	3,51	19.326	1,21	52.814	4,67
	1.116.444	100,00	1.603.699	100,00	1.130.834	100,00

0: niet op functies aanrekenbare uitgaven; 1: algemeen bestuur; 3: openbare orde en veiligheid; 4: verkeer; 5: handel, nijverheid en middenstand; 6: landbouw en visserij; 7: onderwijs, cultuur en recreatie; 8: sociale voorzieningen en volksgezondheid; 9: volkshuisvesting en ruimtelijke ordening.

vincie West-Vlaanderen tenslotte werd de begroting « evenwichtig » opgesteld. Accenten hier zijn de verkeersuitgaven, uitgaven voor onderwijs, cultuur en recreatie, voor sociale voorzieningen en volksgezondheid en voor algemeen bestuur.

Ofschoon meestal dezelfde hoofdfuncties de meeste uitgaven opslorpen is de verscheidenheid in het bestedingspatroon van de verschillende provincies toch vrij groot. De meest aanzienlijke verschillen liggen in de functie provinciaal onderwijs, cultuur en recreatie (72,34 % in Henegouwen, 17,08 % in Luxemburg). Aangezien het hier echter gaat om een samengestelde functie wordt deze functie hier verder opgedeeld in uitgaven voor het eigenlijke provinciaal onderwijs enerzijds en deze voor de cultuur en de recreatie anderzijds. De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel IX.

TABEL IX

Gewone uitgaven in procenten van de functie « Onderwijs, cultuur en recreatie » opgesplitst naar « Onderwijs » en « Cultuur en recreatie » (begrotingsjaar 1977)

	Antwerpen	Brabant	Henegouwen	Limburg	Lulk	Luxemburg	Namen	O.-VI.	W.-VI.
Onderwijs	62,22	88,05	95,98	75,46	92,87	58,29	61,05	81,21	35,04
Cultuur en recreatie	37,78	11,95	4,02	24,54	7,13	41,71	38,95	18,79	64,96
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Hieruit blijkt toch dat — ofschoon in alle provincies — op één uitzondering na (West-Vlaanderen) — het grootste deel voor het onderwijs is bestemd in de meeste provincies het relatieve aandeel van de uitgaven voor de cultuur en recreatie aanzienlijk is.

Bovendien kan er ook hier een vrij grote verscheidenheid worden vastgesteld tussen de provincies onderling. De extremen niet meegerekend, varieert het aandeel van de cultuur en de recreatie van 7,13 % tot 41,71 % van de globale functie.

Het ware ook zeer interessant de begrotingscijfers van 1977 te vergelijken met deze van voorgaande jaren teneinde na te gaan in hoeverre er evoluties kunnen onderkend worden in het bestedingspatroon van de provincies. Vanaf 1975 echter werden de begrotingen van de provincies opgesteld volgens een andere methode dan voorheen. In uitvoering van het akkoord van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 29 mei 1972 inzake de voorbereiding van de coördinatie van het begrotingsbeleid van de drie Beneluxlanden in de overheidssector, waren de provincies ertoe gehouden vanaf 1975 hun begrotingen en rekeningen op te maken met inachtneming van de functionele en economische classificaties van de overheidsuitgaven en -ontvangsten. Dit maakt een door-

gedreven vergelijking van de begroting van 1977 met begrotingen van vóór 1975 dan ook praktisch onmogelijk. Vóór de invoering van de nieuwe begrotingsclassificatie kon men voor de jaren 1953, 1963, 1972 en 1974 de percentages van de gewone uitgaven per functie vaststellen zoals ze zijn neergelegd in tabel X.

TABEL X

Procentueel aandeel van de verschillende functies in het totaal van de gewone uitgaven van de provincies voor de begrotingsjaren 1953, 1963, 1972, 1974

	1953	1963	1972	1974
Patrimonium	1,9	1,3	0,9	0,9
Administratie	4,8	4,6	6,1	6,8
Justitie-Eredienst	0,7	0,5	0,5	0,5
Bedrijven	8,4	9,4	13,1	5,8
Maatschappelijke verzorg .	7,4	4,3	3,5	3,4
Openbare gezondheid	4,3	7,6	7,0	7,8
Wegen, openbare werken .	15,5	9,9	6,8	6,9
Economie	0,8	2,4	2,5	2,8
Onderwijs	37,2	36,9	29,7	34,9
Schone kunsten	2,7	2,9	3,4	3,7
Pensioenen	2,7	3,0	2,8	2,9
Schuld	12,9	17,0	23,3	23,3
Diverse uitgaven	—	—	—	—
Overdrachten	0,7	0,2	0,4	0,3
	100,0	100,00	100,0	100,0

Uit dit « historisch » overzicht zijn een aantal trends merkbaar. Een lichte procentuele toename kan worden vastgesteld bij de uitgaven voor administratie, openbare gezondheid, economie en schone kunsten. Opvallend is eveneens dat de schuldenlast van de provincies sterk is toegenomen maar zich daarna stabiliseerde. Ofschoon het onderwijs nog steeds de eerste plaats bekleedt, stellen we anderzijds een grote relatieve daling vast tot het begrotingsjaar 1972, waarna opnieuw een sterke relatieve stijging naar voren trad. De omgekeerde trend kan worden vastgesteld bij de functie bedrijven waar een vrij sterke relatieve toename werd omgebogen naar een relatieve afname. De functie maatschappelijke verzorg kende daarentegen een voortdurende relatieve daling. Ook de uitgaven voor wegen en openbare werken waren gedurende deze periode onderhevig aan een sterke relatieve afname.

De weinige gegevens uit de begroting 1977 die — na omrekening — vergelijkbaar konden worden gemaakt met hogervermelde classificatie bevestigen voor sommige belangrijke functies de trend die tot uiting kwam in de begroting van 1974. De onderwijsuitgaven waren opnieuw voorwerp van een relatieve toename (41,9 %) ; hetzelfde geldt voor de uitgaven

van administratie (9,2 %). De stabiliserende tendens van de schuldenlast werd omgebogen naar een relatieve daling maar blijft een « zware » post (20,2 %). Een verder dalende tendens kon worden vastgesteld voor wegen en openbare werken (4,9 %) en de maatschappelijke voorzorg (2,9 %). Besluitend kan worden gesteld dat voor een aantal belangrijke provinciale functies de continue tendens van 1953 tot 1972 vanaf deze laatste datum werd omgebogen in omgekeerde richting. Voor sommige andere functies daarentegen zette de tendens zich door. Ofschoon bijzonder boeiend, ligt het zoeken naar verklaringen van deze trends buiten de mogelijkheden van deze bijdrage. Zij vergen immers een verder door-gedreven begrotingen- en rekeningenonderzoek.

Besluit.

De afschaffing van de politieke organen van de provincies, zoals voorzien in het Egmontpact en het Stuyvenbergakkoord heeft bij velen de vraag doen rijzen naar het nut van de provincies. Zelden kwamen zij immers in de actualiteit, zodat de publieke opinie zich dan ook logischerwijze weinig betrokken voelde bij het provinciaal gebeuren. In deze bijdrage werd getracht dit provinciaal gebeuren vanuit de taken- en middeleninvalshoek te benaderen. Vooraf werd er evenwel op gewezen dat een aantal juridisch-institutionele belemmeringen een afdoende werking in grote mate hebben onmogelijk gemaakt. Eén van deze belemmeringen nl. de beperktheid van de financiële middelen werd verder uitgewerkt. Uit de takenanalyse werd geconcludeerd dat de provincies zich hoofdzakelijk inlaten met taken die werden tot stand gebracht vóór de tweede wereldoorlog, doch dat eveneens een aantal nieuwe domeinen werden aangeboord in de welzijnssfeer. De analyse van de provinciale uitgaven in 1977 brachten ons een beeld van het « gewicht » van deze taken. Tevens werd getracht de uitgavenstructuur in een « historische » context te plaatsen. De vraag naar de zin van een provinciaal of intermediair beleid en een daarmee overeenstemmend beleidsniveau kon uiteraard binnen het bestek van deze bijdrage niet beantwoord worden. Zij is daarom niet minder dringend. Politiekwetenschappelijk onderzoek kan hier ongetwijfeld een antwoord bieden.

Summary : The policy of the Belgian provinces.

The abolition of the political institutions of the Belgian provinces, as provided in the government declaration of 7 June 1977, puts a question into the usefulness of the provincial institutions.

This contribution intends to throw more light on the policy at the provincial level — now and in the near past — by means of a brief functional and financial analysis. Beforehand, it has to be mentioned that juridical and institutional limitations do exercise a restraining influence on the functioning of the provinces.

A task-analysis shows that they are mainly concerned with « traditional » tasks (e.g. education, traffic), but they recently take into consideration « modern » tasks in the domain of social welfare (e.g. culture, community-organization).

However, the means of the Belgian provinces are very limited ; as a result, the current expenditures of the provinces do not exceed 3 % of all public current expenditures. It shows the relative small importance of the provinces in the total government structure.

